

Документ подписан простой электронной подписью  
Информация о владельце:  
ФИО: Локтионова Оксана Геннадьевна  
Должность: проректор по учебной работе  
Дата подписания: 30.08.2023 12:47:48  
Уникальный программный ключ:  
0b817ca911e6668abb13a504260b9e3f1c1eabb175e9430d444851fda36d089

## МИНОБРНАУКИ РОССИИ

Федеральное государственное бюджетное образовательное  
учреждение высшего образования  
«Юго-Западный государственный университет»  
(ЮЗГУ)

Кафедра теоретической и прикладной лингвистики



### Информационное право в журналистике

Методические рекомендации преподавателю  
для проведения практических занятий у студентов факультета лингвистики и межкультурной коммуникации направления подготовки 42.04.02 «Журналистика»

Курск 2016

УДК 81

Составитель Н.П. Шульгина

Рецензент

Кандидат филологических наук, доцент *И.А. Диневич*

**Информационное право в журналистике:** методические рекомендации преподавателю для проведения практических занятий студентам / Юго-Зап. гос. ун-т; сост.: Н.П. Шульгина. Курск, 2016. 98 с.

Содержат рекомендации преподавателю для проведения занятий по дисциплине «Информационное право в журналистике» студентам факультета лингвистики и межкультурной коммуникации направления подготовки 42.04.02 «Журналистика».

Методические рекомендации соответствуют требованиям рабочей программы, составленной в соответствии с Государственным образовательным стандартом высшего профессионального образования направления подготовки 42.04.02 «Журналистика» и на основании рабочего учебного плана направления подготовки 42.04.02 «Журналистика», утвержденного Ученым советом Юго-западного государственного университета «29» марта 2013г.

Предназначены для преподавателей, обучающихся студентов направления подготовки 42.04.02 «Журналистика».

Текст печатается в авторской редакции

Подписано в печать 27.01.16. Формат 60x84 1/16.  
Усл.печ.л. 5,6. Уч-изд. л. 5,0. Тираж 50 экз. Заказ 44. Бесплатно.  
Юго-Западный государственный университет.  
305040, г. Курск, ул. 50 лет Октября, 94.

## **Введение**

Предлагаемые рекомендации по дисциплине «Информационное право в журналистике» для проведения практических занятий у студентов факультета лингвистики и межкультурной коммуникации направления подготовки 42.04.02 «Журналистика» предназначены для преподавателей, работающих на 1, 2 курсах магистратуры факультета лингвистики и межкультурной коммуникации.

Данное пособие ставит своей целью сформировать у студентов системные знания об основах и специфике правового регулирования информационных отношений, выработать основные навыки правильного толкования и применения норм информационного права в журналистике.

Задачи изучения учебной дисциплины:

- рассмотрение вопросов о понятии и правовой природе информации;
- изучение представлений о понятии и системе законодательства, складывающегося в информационной сфере в журналистике;
- ознакомление с основами правового регулирования информационных отношений и с особенностями правового режима отдельных видов информации;
- систематизация знаний об информационной безопасности личности, государства и субъектов предпринимательской деятельности;
- анализ возможностей правового регулирования информационных отношений средств массовой информации и правового режима виртуальной среды Интернет;
- воспитание правовой грамотности будущего журналиста.

Каждый урок включает в себя беседу по теоретическим вопросам, связанным с материалом лекций, доклады студентов на заявленные темы и выполнение практических заданий и тестов.

# Методические указания для подготовки к практическому занятию №1 (2 часа)

## ПРЕДСТАВЛЕНИЕ О ПРЕДМЕРЕ И МЕТОДАХ ИНФОРМАЦИОННОГО ПРАВА

**Цель занятия:** формирование научных представлений о предмете и методе информационного права

### **Задачи:**

- ◆ познакомиться с терминологическим аппаратом научной парадигмы;
- ◆ рассмотреть объект, предмет, цель и задачи информационного права в журналистике;
- ◆ развивать аналитические способности студентов, расширять представление как о дисциплине, так и о специальности в целом;
- ◆ воспитывать интерес и уважение к будущей специальности и профессиональной деятельности.

## СОДЕРЖАНИЕ

*1. Оргмомент* (объявление темы, целей и задач занятия)

*2. Беседа по теоретическому материалу (с опорой на вопросы для самоподготовки студентов):*

- *Что является объектом и предметом информационного права в журналистике?*
- *Каковы цели и задачи дисциплины?*
- *С какими дисциплинами связано информационное право в журналистике?*
- *Какова дефиниция понятия «массово-информационное право»?*
- *Каковы международные основы развития национального законодательства в области информационных прав и свобод?*
- *В чем суть информационных отношений, регулируемых информационным правом?*

- *Какие известны методы регулирования информационных отношений?*
- *Каковы гражданско-правовые методы воздействия на искомые отношения?*
- *Каковы публичные способы регулирования информационных отношений?*

## **Материал для подготовки к занятию**

### **Основные положения и понятия Закона РФ о СМИ**

Важнейшим положением как Закона СССР «О печати и других средствах массовой информации», так и российского Закона «О средствах массовой информации» стала отмена цензуры в СМИ. В предыдущей главе уже было сказано о том, что отмена цензуры зафиксирована в **статье 29 Конституции РФ**. Но если сама Конституция была принята в декабре 1993 года, то эти законы – еще в 1990 и 1991 годах. Именно там (в **ст. 1 Закона СССР о печати** и в **ст. 3 российского Закона о средствах массовой информации**) и тогда была фактически отменена цензура. В течение месяца после принятия союзного закона главный цензорский орган в стране – *Главное управление по охране государственных тайн в печати при Совете Министров СССР*, который традиционно назывался *Главлит*], был ликвидирован.

Другим важным положением является **норма статьи 5 Закона РФ о СМИ** о том, что всё законодательство страны о средствах массовой информации состоит из самого Закона и *издаваемых в соответствии с ним общероссийских и региональных актов*. Это предполагает невозможность отклонения всех других нормативных правовых актов от духа и буквы положений Закона 1991 года. «Базовость» Закона о СМИ заключается и в том, что в нём содержатся основные понятия, используемые в правовом регулировании средств массовой информации. Кстати, это был один из первых отечественных законов, который имел отдельную статью (**ст. 2**) с формулировками используемых в его тексте понятий.

Первое из этих понятий, чрезвычайно для нас важное, – понятие *средство массовой информации*. По Закону *средство массовой информации* – это прежде всего *форма*: «Под средством массовой информации понимается периодическое печатное издание, радио-, теле-, видеопрограмма, кинохроникальная программа, иная форма периодического распространения массовой информации». Список СМИ в этой формулировке открытый, его составляющие объединены общей характеристикой: «форма периодического распространения массовой информации». Это означает, что если появляются новые технологии периодического распространения массовой информации, то нет необходимости менять формулировку. Данное определение указывает на то, что *СМИ являются объектом, а не субъектом права*. **Субъектами же выступают**: редакция, журналист, издатель и др. Это позволяет, например, сохранить СМИ при отказе учредителя продолжать выпускать его в свет.

Под *информацией* закон понимает любые сообщения и материалы. **Массовый** характер информации говорит о её доступности для неограниченного круга лиц. Даже если то или иное издание нельзя купить в киоске в зоне его распространения, должна быть потенциальная возможность для всех желающих на него подписаться. Доступность для неограниченного круга лиц к тому или иному СМИ предполагает и доступность его цены для аудитории. **Периодичность выхода СМИ** в свет **определена в той же статье 2 Закона о СМИ** – «*не реже одного раза в год*». При этом СМИ должно оставаться узнаваемым: иметь постоянное название, нумерацию, быть однотипно оформленным, но при этом не

повторяться по содержанию. Массовая информация *распространяется* через СМИ, что подразумевает обязательную продажу (подписку, доставку, раздачу) печатных изданий, трансляцию (вещание) теле- и радиопрограмм. Распространение массовой информации включает в себя *понятие одновременности*. Это означает, что сообщения СМИ должны быть доступны неограниченному кругу лиц приблизительно в одно и то же время. И наоборот, возможность части аудитории получать сообщения по прошествии времени, когда они уже потеряли свою актуальность и новизну (т.е. распространение во времени, а не в пространстве), не должно считаться распространением СМИ.

Другая важная формулировка Закона о СМИ – определение понятия *журналиста*. «Под журналистом понимается лицо, занимающееся редактированием, созданием, сбором или подготовкой сообщений и материалов для редакции зарегистрированного средства массовой информации, связанное с ней трудовыми или иными договорными отношениями либо занимающееся такой деятельностью по её уполномочию». **Главное здесь – связь с редакцией.** Если кто-то считает, что пишет гениальные репортажи или стихи, рассылает их по редакциям, будучи уверенным, что газета или журнал их обязательно опубликует, это вовсе не значит, что он является журналистом, как и в том случае, если его материал издание всё же опубликует в разделе писем в редакцию. Но как только он становится связанным с редакцией любым договором (трудовым, авторским или др.), по которому обязуется редактировать, сочинять материалы, готовить фоторепортажи и т.п. – даже если обязательства по данному договору им не будут выполнены, – он всё равно считается журналистом. При отсутствии договора (например, у внештатных авторов и корреспондентов) достаточным признаком для признания лица журналистом является документальное доказательство его связи с редакцией (ссылка в выходных данных издания, удостоверение, выданное редакцией, и т.п.). Наличие или отсутствие принадлежности человека к категории журналистов чрезвычайно важно для признания за ним профессиональных прав и обязанностей, определённых в **ст. 47 и 49 Закона о СМИ**.

Как уже было сказано в главе I, Закон не даёт понятия *учредителя* СМИ, но он определяет круг лиц, которые могут им стать. Учредителем средства массовой информации может быть как физическое лицо, так и юридическое. Но учредителем не может быть человек, не достигший 18-летнего возраста; человек, отбывающий наказание в местах лишения свободы по приговору суда; душевнобольной; организация, деятельность которой запрещена по закону; и, наконец, что очень важно, учредителем не может быть гражданин другого государства либо не проживающее постоянно в Российской Федерации лицо без гражданства, т.е. иностранцы. Но отсутствие такого права у иностранного гражданина не препятствует выступать учредителем иностранному юридическому лицу. В чём разница, в чём смысл такого неполного ограничения? Ясно, что если мистеру Смиту не разрешают в Москве учредить газету, то он создаёт компанию «Смит и компания» и учреждает ту же газету. При этом разница заключается в том, что документами, которыми располагает мистер Смит, являются только его паспорт и виза, и при определённых обстоятельствах его трудно будет найти и привлечь к ответственности, например при злоупотреблении свободой массовой информации со стороны учреждённого им СМИ. У «Смит и компания» с самого рождения возникает множество всякого рода регистраций, у неё есть банковские счета, а потому найти такую компанию регистрирующему или другому органу легче.

Наконец, под *издателем* Закон о СМИ понимает юридическое или физическое лицо (предпринимателя), осуществляющее материально-техническое обеспечение производства продукции СМИ. По смыслу понятие «издатель» здесь ближе понятию «полиграфическое предприятие»; на Западе понятие «издатель газеты или журнала» фактически синонимично понятию «владелец». Закон 1991 года рассматривает функции издателя в узком смысле, что, видимо, обусловлено сугубо технической ролью издательств в советское время.

### **3. Презентация докладов студентов с последующим обсуждением**

- 1. Понятийное поле информационного права*
- 2. Категориальный аппарат информационного права*
- 3. Предметное поле научной области «Информационного права в журналистике»*
- 4. Методы информационного права*
- 5. Принципы информационного права*
- 6. Структура источников информационного права*

### **4. Выполнение практических заданий по теме занятия:**

- 1. Приведите примеры использования различных методов информационного права.*
- 2. Подготовьте реферат по материалам Федерального закона «Об информации, информатизации и защите информации».*
- 3. Подготовьте реферат по материалам Федерального закона РФ «О средствах массовой информации»*

### **СРС № 1:**

1. Проанализировать основные методы регулирования информационных отношений.
2. Охарактеризовать Гражданско-правовые методы воздействия на искомые отношения.
3. Описать публичные способы регулирования информационных отношений.

### **Литература**

1. Конституция РФ. Ст. 29, 15, 71–73.
2. Уголовный кодекс РФ. Ст. 212, 280, 282, 354.
3. Закон РФ «О СМИ». Ст. 1, 3, 4, 47.
4. Законодательство Российской Федерации о средствах массовой информации: Науч.-практ. комм. проф. М.А. Федотова. М., 1999. С. 348–380, 332–335.
5. Всеобщая декларация прав человека. Ст. 19; Международный пакт о гражданских и политических правах. Ст. 19, 20; Европейская

- конвенция о защите прав человека и основных свобод. Ст. 10 // ЗиП. 1995. № 10. С. 6.
6. Законы и практика СМИ в Европе, Америке и Австралии / Пер. с англ.; 2-е изд., испр. и доп. М., 2000. С. 160–171, 187–189, 203–205.
  7. Федотов М.А. Правовые основы журналистики // Труды по интеллектуальной собственности. Т. 4. М., 2001. С. 4–33.
  8. Брагина А.В. Самый гуманный в Европе? // ЗиП. 1996. № 5. С. 15–19.
  9. Конституция Российской Федерации: Науч.-практ. комм. М., 1997. (Комм. к ст. 29).
  10. Кудрявцев М.А. Право СМИ в современной России: проблемы и перспективы // ЗиП. 1999. № 3. С. 11–18.
  11. Воинов А.Е. Законодательство о средствах массовой информации и практика его применения в республиках – субъектах Российской Федерации. М., 1997 ([www.medialaw.ru](http://www.medialaw.ru)).
  12. Прохоров Е.П. Свобода СМИ и журналистской деятельности на демократических принципах. М., 2001.
  13. Решения Европейского Суда по правам человека. Применение статьи 10 Европейской конвенции по правам человека / Пер. с франц. М., 1998.
  14. Комментарии к судебным решениям (по ст. 10) // ЗиП. 1998. № 7–8. С. 22–28.
  15. Право на информацию: российское законодательство о СМИ в 1999–2000 гг. в контексте западноевропейских стандартов свободы слова. М., 2001.
  16. Лекции по основам правовых знаний для журналистов / Ред. Г.В. Винокуров, А.Г. Рихтер, В.В. Чернышев. М., 1999.
  17. Рихтер А.Г. ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ ЖУРНАЛИСТИКИ // Издательство Московского университета. 2002.

**Методические указания для подготовки  
к практическому занятию №2  
(2 часа)**



# ОСНОВЫ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПОЛИТИКИ В ОБЛАСТИ ИНФОРМАЦИИ, ПОНЯТИЕ ИНФОРМАЦИИ

**Цель занятия:** *формирование научных представлений и глубоких теоретических знаний об основах государственной политики в области информации*

## **Задачи:**

- ◆ определить понятие «информация»;
- ◆ познакомиться с юридическими особенностями и свойствами информации;
- ◆ рассмотреть взаимодействие государства и общества в сфере информационного оборота;
- ◆ развивать аналитические способности студентов, расширять представление как о дисциплине, так и о специальности в целом;
- ◆ воспитывать интерес и уважение к будущей специальности и профессиональной деятельности.

## СОДЕРЖАНИЕ

**1. Оргмомент** (объявление темы, целей и задач занятия)

**2. Беседа по теоретическому материалу** (с опорой на вопросы для самоподготовки студентов):

- *Что такое информация?*
- *Каковы юридические особенности и свойства информации?*
- *На чём базируются взаимодействие государства и общества в сфере информационного оборота?*
- *Каковы цели и задачи государственной информационной политики?*
- *Какие мероприятия государственной политики в сфере информации Вам известны?*
- *Что относится к правовым средствам реализации информационной политики государства?*
- *Каков круг правовых проблем и первоочередных направлений развития государственной информационной политики?*

**Материал для подготовки к занятию**

## Становление информационного законодательства в странах бывшего СССР

Как уже было сказано, российский Закон о СМИ был принят через полтора года после принятия союзного Закона «О печати и других средствах массовой информации». Россия здесь не была исключением: большинство из 15 республик СССР по существовавшей тогда правовой традиции приняли свои собственные законы «О печати и других средствах массовой информации» либо «О средствах массовой информации». Произошло это в 1991–1992 годах. Учитывая советские порядки и природу государственного устройства Советского Союза, неудивительно, что на 98–99% эти законы были скопированы с союзного закона – в них входили все те же положения об учреждении, регистрации и организации деятельности средства массовой информации, о правах и обязанностях журналиста. Но были и отличия. Главным образом они касались оснований и *порядка прекращения деятельности СМИ, максимального тиража изданий, не обязанных регистрироваться* – 499 или 99 (в СССР и в России – **999**), и некоторые другие. Но суть оставалась прежней.

Как и в России, в других обретавших суверенитет республиках закон о печати должен был стать, по мнению его разработчиков и законодателей, лишь одним из элементов триады массово-информационного законодательства. Эта триада состояла бы из общего закона об информации (или, как тогда говорили, – закона о гласности), закона о печати и закона о телевидении и радиовещании. Как и в России, в большинстве стран бывшего СССР эту триаду удалось создать лишь на треть, т.е. был принят только закон о печати (или закон о СМИ, фактически больше относящийся к особенностям правоотношений в области функционирования печатных масс-медиа).

Закон о телевидении и радиовещании приняли только в семи из 15 новых независимых государств: в странах Прибалтики, на Украине, в Молдавии, Таджикистане и Армении. Причём все эти страны (кроме Таджикистана), гармонизируя своё законодательство с правом Европейского Союза и Совета Европы, предусмотрели в своем законодательстве преобразование государственного национального телевидения и радио в систему общественного вещания. Сложности с принятием закона о телевидении в других странах носят тот же характер, что и в России: никак не удаётся урегулировать проблему, связанную с тем, кто будет контролировать вещание и выдавать лицензии.

Закон об информации принят лишь в трёх странах – на Украине, в Киргизии и Узбекистане. Литва в 1996 году и Эстония в 2000 году пошли по довольно популярному в Восточной Европе пути, когда принимаемый Закон «Об общественной информации» включает в себя положения, традиционно представленные в законе о СМИ, законе о доступе к информации и в законе о телерадиовещании.

### **3. Выполнение контрольной работы №1**

*(в форме реферата или научно-исследовательской статьи)*

- 1. Понятийное поле категории «информация».*
- 2. Юридические особенности и свойства информации.*
- 3. Взаимодействие государства и общества в сфере информационного оборота.*
- 4. Цели и задачи государственной информационной политики.*
- 5. Мероприятия государственной политики в сфере информации.*
- 6. Правовые средства реализации информационной политики государства.*

7. *Правовые проблемы и первоочередные направления развития государственной информационной политики.*

**4. *Выполнение практических заданий по теме занятия.***

1. *Составьте таблицу, содержащую анализ правовых средств реализации информационной политики государства.*
2. *Подготовьте сообщение на тему «Информатизация общества и проблема информационной безопасности».*
3. *Подготовьте сообщение на тему «Основные цели и объекты информационной безопасности страны».*
4. *Используя схему, покажите источники угроз для информационной безопасности.*
5. *Используя справочный материал, подготовьте сообщение о становлении информационного законодательства в странах бывшего СССР.*

**СРС № 2:**

1. *Проанализируйте возможные последствия воздействия внешних и внутренних угроз на информационную сферу.*
2. *Назовите основные задачи обеспечения информационной безопасности.*
3. *Охарактеризуйте специальные организационно-правовые и воспитательные мероприятия, направленные на предотвращение и нейтрализацию информационных угроз в духовной сфере жизни общества.*

**Литература**

1. Конституция РФ. Ст. 29, 15, 71–73.
2. Уголовный кодекс РФ. Ст. 212, 280, 282, 354.
3. Закон РФ «О СМИ». Ст. 1, 3, 4, 47.
4. Законодательство Российской Федерации о средствах массовой информации: Науч.-практ. комм. проф. М.А. Федотова. М., 1999. С. 348–380, 332–335.
5. Всеобщая декларация прав человека. Ст. 19; Международный пакт о гражданских и политических правах. Ст. 19, 20; Европейская конвенция о защите прав человека и основных свобод. Ст. 10 // ЗиП. 1995. № 10. С. 6.

6. Законы и практика СМИ в Европе, Америке и Австралии / Пер. с англ.; 2-е изд., испр. и доп. М., 2000. С. 160–171, 187–189, 203–205.
  7. Федотов М.А. Правовые основы журналистики // Труды по интеллектуальной собственности. Т. 4. М., 2001. С. 4–33.
  8. Брагина А.В. Самый гуманный в Европе? // ЗиП. 1996. № 5. С. 15–19.
- Конституция Российской Федерации: Науч.-практ. комм. М., 1997. (Комм. к ст. 29).
9. Кудрявцев М.А. Право СМИ в современной России: проблемы и перспективы // ЗиП. 1999. № 3. С. 11–18.
  10. Воинов А.Е. Законодательство о средствах массовой информации и практика его применения в республиках – субъектах Российской Федерации. М., 1997 ([www.medialaw.ru](http://www.medialaw.ru)).
  11. Прохоров Е.П. Свобода СМИ и журналистской деятельности на демократических принципах. М., 2001.
  12. Решения Европейского Суда по правам человека. Применение статьи 10 Европейской конвенции по правам человека / Пер. с франц. М., 1998.
  13. Комментарии к судебным решениям (по ст. 10) // ЗиП. 1998. № 7–8. С. 22–28.
  14. Право на информацию: российское законодательство о СМИ в 1999–2000 гг. в контексте западноевропейских стандартов свободы слова. М., 2001.
  15. Лекции по основам правовых знаний для журналистов / Ред. Г.В. Винокуров, А.Г. Рихтер, В.В. Чернышев. М., 1999.
  16. Рихтер А.Г. ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ ЖУРНАЛИСТИКИ//Издательство Московского университета. 2002.

# Методические указания для подготовки к практическому занятию №3 (2 часа)

## ПОНЯТИЕ ОБ ИНФОРМАЦИОННОМ ОБЩЕСТВЕ И ПРАВЕ

**Цель:** формирование научных представлений и глубоких теоретических знаний о взаимосвязи информационного общества и права.

### **Задачи:**

- ◆ познакомиться с историей развития общественных отношений и законодательства в сфере информации и информационного оборота;
- ◆ рассмотреть типологию этапов развития информационных технологий;
- ◆ показать роль информации в жизни личности, общества, государства;
- ◆ развивать аналитические способности студентов, расширять представление как о дисциплине, так и о специальности в целом;
- ◆ воспитывать интерес и уважение к будущей специальности и профессиональной деятельности.

## СОДЕРЖАНИЕ

**1. Оргмомент** (объявление темы, целей и задач занятия).

**2. Беседа по теоретическому материалу** (с опорой на вопросы для самоподготовки студентов):

- *Каковы основные этапы истории развития общественных отношений и законодательства в сфере информации и информационного оборота?*
- *Какова типология этапов развития информационных технологий?*
- *Какова роль информации в жизни личности, общества, государства?*
- *Что такое информационное общество?*
- *Каковы признаки и характерные черты информационного общества?*

- *Охарактеризуйте стадии становления информационного общества?*
- *Каковы критерии выделения этапов развития информационного общества?*
- *В чем состоит государственная политика в области формирования информационного общества?*

### ***Материал для подготовки к занятию***

Существование человечества на планете Земля, формирование и развитие общества и государства связаны с информацией и обусловлены ею. Недаром в Библии вначале было слово: "В начале сотворил Бог небо и землю. Земля же была безводна и пуста, и тьма над бездною; и Дух Божий носился над водою. И сказал Бог: да будет свет. И стал свет. И увидел Бог свет, что он хорош; и отделил Бог свет от тьмы. И назвал Бог свет днем, а тьму ночью. И был вечер, и было утро: день один" (Быт. 1:1-5).

Информация в истории развития цивилизации всегда играла определяющую роль и служила основой для принятия решений на всех уровнях и этапах развития общества и государства. В истории общественного развития можно выделить несколько информационных революций, связанных с кардинальными изменениями в сфере производства, обработки и обращения информации, приведших к радикальным преобразованиям общественных отношений. В результате таких преобразований общество приобретало в определенном смысле новое качество.

Первая информационная революция связана с изобретением письменности, что привело к гигантскому качественному и количественному скачку в информационном развитии общества. Появилась возможность фиксировать знания на материальном носителе, тем самым отчуждать их от производителя и передавать от поколения к поколению.

Вторая информационная революция (середина XVI в.) вызвана изобретением книгопечатания (первопечатники Гуттенберг и Иван Федоров). Появилась возможность тиражирования и активного распространения информации, возросла доступность людей к источникам знаний. Эта революция радикально изменила общество, создала дополнительные возможности приобщения к культурным ценностям сразу больших слоев населения.

Третья информационная революция (конец XIX в.) обусловлена изобретением электричества, благодаря которому появились телеграф, телефон, радио, позволяющие оперативно передавать и накапливать информацию в значительных объемах. Следствие этой революции - повышение степени распространяемости информации, повышение информационного "охвата" населения средствами вещания. Повысилась роль средств массовой информации как механизмов распространения сообщений и знаний на больших территориях и обеспечения ими проживающих на них граждан, повысилась доступность членов общества к сообщениям и знаниям. Существенно возросла роль информации как средства воздействия на развитие общества и государства, появилась возможность оперативного общения людей между собой.

Четвертая информационная революция (середина XX в.) связана с изобретением вычислительной техники и появлением персонального компьютера, созданием сетей связи и телекоммуникаций. Стало возможным накапливать, хранить, обрабатывать и передавать информацию в электронной форме. Возросли оперативность и скорость создания и обработки информации, в памяти компьютера стали накапливаться практически неограниченные объемы информации, увеличилась скорость передачи, поиска и получения информации.

Сегодня мы переживаем пятую информационную революцию, связанную с формированием и развитием трансграничных глобальных информационно-телекоммуникационных сетей, охватывающих все страны и континенты, проникающих в каждый дом и воздействующих одновременно и на каждого человека в отдельности, и на огромные массы людей. Наиболее яркий пример такого явления и результат пятой революции - Интернет. Суть этой революции заключается в интеграции в едином информационном пространстве по всему миру программно-технических средств, средств связи и телекоммуникаций, информационных запасов или запасов знаний как единой информационной телекоммуникационной инфраструктуры, в которой активно действуют юридические и физические лица, органы государственной власти и местного самоуправления. В итоге неимоверно возрастают скорости и объемы обрабатываемой информации, появляются новые уникальные возможности производства, передачи и распространения информации, поиска и получения информации, новые виды традиционной деятельности в этих сетях.

Мы являемся свидетелями существенного повышения роли и места информации в жизни личности, общества, государства, воздействия информации на развитие личности, общества, государства. Информация сегодня превратилась в мощный реально ощутимый ресурс, имеющий даже большую ценность, чем природные финансовые, трудовые и иные ресурсы. Информация стала товаром, который продается и покупается. Информация превратилась в оружие, возникают и прекращаются информационные войны. Активнейшим образом развивается и входит в нашу жизнь трансграничная информационная сеть Интернет.

Все это серьезно трансформирует жизнь личности, общества, государства. Цивилизация в целом и каждый из нас. в частности, находимся в стадии формирования общества нового типа - информационного общества. Это общество все еще непонятно для многих. Социальная система и право как один из основных регуляторов этой системы существенно отстают от темпов развития информационного общества, от непостижимых скоростей наступления на нас новых информационных технологий и всемирной паутины Интернет - ("строительного материала" информационного общества).

**Что же такое информационное общество?** В соответствии с концепцией З. Бжезинского, Д. Белла, О. Тоффлера, поддерживаемой и другими зарубежными учеными, информационное общество - разновидность постиндустриального общества. Рассматривая общество иное развитие как "смену стадий\*", сторонники этой концепции информационного общества связывают его становление с доминированием "четвертого", информационного сектора экономики, следующего за тремя известными секторами - сельским хозяйством, промышленностью и экономикой услуг. При этом они утверждают, что капитал и труд, как основа индустриального общества, уступают место информации и знаниям в информационном обществе.

**Информационное общество** - общество особое, не известное истории. Дать его определение трудно, однако можно перечислить основные особенности и характеристики:

- наличие информационной инфраструктуры, состоящей из трансграничных информационно-телекоммуникационных сетей и распределенных в них информационных ресурсов как запасов знаний;
- массовое применение персональных компьютеров, подключенных к трансграничным информационно-телекоммуникационным сетям (ТИТС). Именно массовое, иначе это не общество, а совокупность отдельных его членов;
- подготовленность членом общества к работе на персональных компьютерах и в трансграничных информационно-телекоммуникационных сетях;
- новые формы и виды деятельности в ТИТС или в виртуальном пространстве (повседневная трудовая деятельность в сетях, купля-продажа товаров и услуг, связь и коммуникация, отдых и развлечение, медицинское обслуживание и т.п.);

- возможность каждому практически мгновенно получать из ТИТС полную, точную и достоверную информацию;
- практически мгновенная коммуникация каждого члена общества с каждым, каждого со всеми и всех с каждым (например, "чаты" по интересам в Интернет);
- трансформация деятельности средств массовой информации (СМИ), интеграция СМИ и ТИТС, создание единой среды распространения массовой информации - мультимедиа;
- отсутствие географических и геополитических границ государств - участников ТИТС, "столкновение" и "ломка" национальных законодательств стран в этих сетях, становление нового международного информационного права и законодательства.

*Типичный пример информационной инфраструктуры такого информационного общества - Интернет.* Сегодня Интернет активно заполняет информационное пространство во всех странах и на всех континентах и является основным и активным средством формирования информационного общества.

Существует две оценки объемов информационного наполнения Интернет. По одним данным (контролируемый Интернет) на начало 2000 г. в Интернет насчитывалось более 1 млрд. документов на 4 млн. серверов, по другим данным ("невидимый" или "глубокий" Интернет) в нем содержится более 550 млрд. документов. В целом же объемы информационных ресурсов растут в Интернет экспоненциально.

США и Европа идут в информационное общество несколькими разными путями.

США были своего рода пионером в формировании основ практического осуществления информационной инфраструктуры - технологической основы информационного общества. В 1993 г. правительство США выпустило доклад с планами развития национальной информационной инфраструктуры (НИИ) (Agenda for Action). Для изучения проблем, связанных с построением НИИ, была создана Рабочая группа по Информационной Инфраструктуре (Information Infrastructure Task Force).

В специально подготовленном докладе были рекомендованы основные принципы формирования информационного общества: поощрение частных инвестиций; концепция универсального доступа; помощь в технологических инновациях; обеспечение интерактивного доступа; защита личной жизни, безопасности и надежности сетей; улучшенное управление спектром радиочастот; защита прав интеллектуальной собственности; координация государственных усилий; обеспечение доступа к государственной информации. В соответствии с этим докладом США взяли курс на строительство информационной супермагистрали как технологического средства, позволяющего каждому найти информацию, развлечение себе по вкусу, и которая определяется как совокупность всех технологий, связанных с производством, обработкой, хранением и распространением информации, будь то телевидение, компьютерные сети, спутниковое вещание, коммерческие онлайн-компании.

Доклады рабочих групп, призванных изучать связанные с этими процессами проблемы, посвящены гуманитарным темам - здравоохранению, образованию, сохранению неприкосновенности личной жизни и информации, охране прав интеллектуальной собственности и т.п. С учетом глобального характера происходящих под воздействием информационных и телекоммуникационных технологий изменений инициатива из национальной постепенно перерастает в глобальную.

В Европе также уделяется серьезное внимание формированию информационного общества. Разработана стратегия вхождения Европы в информационное общество, подготовлены и реализуются рекомендации по вхождению в него.

Резолюции и документы Совета Европы посвящены разным аспектам становления информационного общества в европейских странах. Европейская комиссия в феврале 1995 г. учредила Форум для обсуждения общих проблем становления информационного общества. 128 его членов представляют пользователей новых технологий, различные социаль-



ные группы, поставщиков содержания и услуг, сетевых операторов, государственные и международные институты. Цель работы Форума - проследить процесс становления информационного общества в таких областях, как воздействие на экономику и занятость; создание социальных и демократических ценностей в "виртуальном сообществе"; воздействие на общественные, государственные службы; образование, переквалификация, обучение в информационном обществе; культурное измерение и будущее СМИ; устойчивое развитие, технология и инфраструктура.

Обращается внимание на то, что если Европа не сможет быстро и эффективно адаптироваться к условиям информационного общества, ее ждет потеря конкурентоспособности перед лицом США и азиатских экономик, а также социальное отчуждение внутри европейского сообщества. Проблемы развития информационного общества представлены в первом ежегодном докладе Форума "Сети для людей и сообществ".

Практически каждая из стран Европы имеет программу, посвященную формированию национальной политики в деле построения информационного общества, причем эта политика воспринимается не как лань моде, а как императив, невыполнение которого чревато потерей конкурентоспособности всей страны, сравнительным снижением уровня жизни, потерей темпов развития и отбрасыванием с передовых экономических, торговых, технологических позиций.

Если рассматривать проблему формирования информационного общества в целом, то специфика современного момента выражается в том, что дальнейший прогресс информационных и телекоммуникационных технологий зависит не столько от прорывов собственно в технологиях, сколько от того, насколько быстро будут приспособлены к новым реалиям старые нормы, регулирующие традиционно разные сектора, - телекоммуникации, телевидение и иные средства массовой информации. Наиболее квалифицированным ответом на новые требования, предъявляемые к регулированию информационной сферы, представляется новый закон о телекоммуникациях в США, подписанный в феврале 1996 г.

В июле 2000 г. в Окинаве "восьмерка" приняла Хартию Глобального информационного общества, в которой устанавливаются основные принципы вхождения государств и стран в такое общество.

"Восьмерка" провозгласила основные положения, которые страны будут применять при осуществлении политики по формированию и развитию информационного общества. Это следующие положения.

1. Информационно-коммуникационные технологии (ИТ) - один из наиболее важных факторов, влияющих на формирование общества XXI в. Их революционное воздействие касается образа жизни людей, их образования и работы, а также взаимодействия правительства и гражданского общества. ИТ быстро становятся жизненно важным стимулом развития мировой экономики. Они также дают возможность всем частным лицам, фирмам и сообществам, занимающимся предпринимательской деятельностью, более эффективно и творчески решать экономические и социальные проблемы. Перед всеми нами открываются огромные возможности.

2. Суть стимулируемой ИТ экономической и социальной трансформации заключается в ее способности содействовать людям и обществу в использовании знаний и идей. Информационное общество позволяет людям шире использовать свой потенциал и реализовывать свои устремления. Для этого руководители стран "восьмерки" будут принимать меры, чтобы ИТ служили достижению взаимодополняющих целей обеспечения устойчивого экономического роста, повышения общественного благосостояния, стимулирования социального согласия и полной реализации их потенциала в области укрепления демократии, транспарентного и ответственного управления, международного мира и стабильности.

3. Стремясь к достижению этих целей, руководители стран "восьмерки" подтверждают свою приверженность принципу участия в этом процессе, исходя из того, что все люди повсеместно, без исключения должны иметь возможность пользоваться преимуще-

ствами глобального информационного общества. Устойчивость глобального информационного общества основывается на стимулирующих развитие человека демократических ценностях, таких, как свободный обмен информацией и знаниями, взаимная терпимость и уважение к особенностям других людей.

4. Руководители стран "восьмерки" будут осуществлять руководство в продвижении усилий правительств по укреплению соответствующей политики и нормативной базы, стимулирующих конкуренцию и новаторство, по обеспечению экономической и финансовой стабильности, содействующих сотрудничеству, по оптимизации глобальных сетей, борьбе со злоупотреблениями, которые подрывают целостность сети, по сокращению разрыва в цифровых технологиях, инвестированию в людей и обеспечению глобального доступа и участия в этом процессе.

5. Руководители стран "восьмерки" отмечают, что Хартия является, прежде всего, призывом ко всем как в государственном, так и в частном секторах, ликвидировать международный разрыв в области информации и знаний. Солидная основа политики и действий в сфере ИТ может изменить методы взаимодействия стран по продвижению социального и Экономического прогресса во всем мире. Эффективное партнерство среди участников, включая совместное политическое сотрудничество, также является ключевым элементом рационального развития информационного общества.

6. Задача заключается не только в стимулировании и содействии переходу к информационному обществу, но также и в реализации его полных экономических, социальных и культурных преимуществ. Для достижения этих целей важно строить работу на следующих ключевых направлениях:

проведение экономических и структурных реформ в целях создания обстановки открытости, эффективности, конкуренции и использования нововведений, которые дополнялись бы мерами по адаптации на рынках труда, развитию людских ресурсов и обеспечению социально го согласия;

рациональное управление макроэкономикой, способствующее более точному планированию со стороны деловых кругов и потребителей и использование преимуществ новых информационных технологий;

разработка информационных сетей, обеспечивающих быстрый, надежный, безопасный и экономичный доступ с помощью конкурентных рыночных условий и соответствующих нововведений к сетевым технологиям, их обслуживанию и применению;

развитие людских ресурсов, способных отвечать требованиям века информации, посредством образования и пожизненного обучения и удовлетворения растущего спроса на специалистов в области ИТ во многих секторах нашей экономики;

активное использование ИТ в государственном секторе и содействие предоставлению в режиме реального времени услуг, необходимых для повышения уровня доступности власти для всех граждан.

7. Частный сектор играет жизненно важную роль в разработке информационных и коммуникационных сетей в информационном обществе. Однако задача создания предсказуемой, транспарентной и не дискриминационной политики и нормативной базы, необходимой для информационного общества, лежит на правительствах. Необходимо позаботиться о том, чтобы правила и процедуры, имеющие отношение к ИТ, соответствовали коренным изменениям в экономических сделках с учетом принципов эффективного партнерства между государственным и частным секторами, а также транспарентности и технологической нейтральности. Такие правила должны быть предсказуемыми и способствовать укреплению делового и потребительского доверия.

### ***3. Презентация докладов студентов с последующим обсуждением***

- 1. История развития общественных отношений и законодательства в сфере информации и информационного оборота.*
- 2. Типология этапов развития информационных технологий.*
- 3. Роль информации в жизни личности, общества, государства.*
- 4. Информационное общество.*
- 5. Признаки и характерные черты информационного общества.*
- 6. Стадии становления информационного общества.*
- 7. Критерии выделения этапов развития информационного общества.*
- 8. Государственная политика в области формирования информационного общества*

#### **4. Выполнение практических заданий по теме занятия.**

- 1. Охарактеризуйте каждую из пяти информационных революций. Иллюстрируйте сказанное.*
- 2. Сравните программы формирования национальной политики нескольких европейских стран в деле построения информационного общества.*

#### **СРС № 3:**

1. Приведите примеры информационной инфраструктуры информационного общества.
2. Докажите, что в настоящее время общество переживает пятую информационную революцию, связанную с формированием и развитием трансграничных глобальных информационно-телекоммуникационных сетей.

#### **Литература**

1. Закон РФ «О СМИ». Ст. 7–28.
2. Законодательство Российской Федерации о средствах массовой информации: Науч.-практ. комм. проф. М.А.Федотова. М., 1999.
3. Комментарий к Закону РФ о СМИ (Фонд защиты гласности). М., 2001.
4. Давтян С.Л. Редакция газеты, выбор организационно-правовой формы // ЗиП 1997 № 10.
5. Давтян С.Л. Бессрочный труд журналиста (или о сроках трудового договора в редакциях). // ЗиП. 1997. № 11.

6. Самохвалов А. Учреждение и регистрация СМИ // Среда. 1996. № 2.
7. Батурин Ю.М., Федотов М.А., Энтин В.Л. Пора ли «священной корове» на бойню, или Что таит модернизация закона о СМИ // ЗиП. 1998. № 1–2.
8. К вопросу о принятии устава редакции СМИ: Комментарий Института проблем информационного права // ЗиП. 2001. № 4.
9. Договоры в деятельности средств массовой информации / Отв. ред. Н.Д. Гобешия. М., 2001.
10. Типовой договор между редакцией и учредителем // Журналист. 1991. № 1.
11. Типовой договор между редакцией и издателем // Там же. № 2.
12. Законы и практика СМИ в странах СНГ и Балтии (Сравнительный анализ). Фонд защиты гласности М., 1999.
13. Рихтер А.Г. Правовые основы журналистики//Издательство Московского университета. 2002.
14. Копылов В.А. Информационное право.- 2-е изд., перераб. и доп. – М.: Юристъ, 2002.

**Методические указания для подготовки  
к практическому занятию №4  
(2 часа)**

**ПРЕДСТАВЛЕНИЕ ОБ ИНФОРМАЦИОННЫХ ПРАВООТНОШЕНИЯХ: ПОНЯТИЕ, ВИДЫ И СТРУКТУРА**

**Цель занятия:** *формирование научных представлений и глубоких теоретических знаний об информационных правоотношениях*

**Задачи:**

- ◆ познакомиться с понятием «информационное правоотношение»;
- ◆ рассмотреть основные виды информационных правонарушений;
- ◆ развивать аналитические способности студентов, расширять представление как о дисциплине, так и о специальности в целом;
- ◆ воспитывать интерес и уважение к будущей специальности и профессиональной деятельности.

## СОДЕРЖАНИЕ

### *1. Оргмомент* (объявление темы, целей и задач занятия)

### *2. Беседа по теоретическому материалу (с опорой на вопросы для самоподготовки студентов):*

- *Что такое информационные нормы и информационно-правовые отношения?*
- *Каковы общие положения в отношении информационных норм?*
- *Что такое информационные отношения?*
- *Охарактеризуйте содержание и структуру информационного отношения.*
- *Как соотносятся информационные отношения и информационные правоотношения?*
- *Каково формальное и фактическое содержание информационного отношения?*

### **Материал для подготовки к занятию**

*Правовые отношения* есть урегулированные правом и находящиеся под охраной государства общественные отношения, участники которых выступают в качестве носителей взаимно корреспондирующих друг другу юридических прав и обязанностей < Теория государства и права / Под ред. Н.И. Матузова, А.В. Малько. М., 2004. С. 515>. Таким образом, можно попытаться дать определение информационных правоотношений это общественные отношения, урегулированные правом, субъекты которых являются носителями взаимных информационных прав и обязанностей.

Т.Ш. Иззатов дает более конкретное определение, понимая под **информационными правоотношениями** процесс целевого перераспределения в обществе сведений о лицах, предметах, фактах, событиях, явлениях и процессах, независимо от формы их представления < Иззатов Т.Ш. Механизм реализации конституционного права граждан на информацию в РФ: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2002. С. 11.>.

Регулирование информационных отношений с помощью права осуществляется посредством установления определенных информационно-правовых норм, т.е. путем установления правил поведения субъектов информационных отношений и применения норм

информационного права. Информационно-правовые нормы регулируют взаимоотношения граждан, СМИ, организаций, фирм между собой, их взаимные права и обязанности и вследствие этого придают этим регулируемым отношениям особый характер информационно-правовых отношений.

Субъекты данных отношений выступают в качестве носителей специфических информационных прав и обязанностей. Поэтому можно сказать, что информационные отношения между самыми разнообразными участниками гражданами, редакциями газет, теле-студиями, предприятиями, организациями, фирмами и другими, в которых последние участвуют в качестве носителей прав и обязанностей, установленных нормами информационного права, называются информационноправовыми отношениями или информационными правоотношениями.

Правоотношение - это вид общественных отношений, в которых реализуются урегулированные правом взаимодействия двух и более субъектов.

Информационные отношения возникают, изменяются и прекращаются в информационной сфере и регулируются информационно-правовыми нормами. Являясь разновидностью правовых отношений, они выражают все основные признаки правового отношения <Бачило И.Л. Информационное право: основы практической информатики: Учеб. пособие. М., 2003. С. 178>, а именно:

- первичность информационно-правовых норм;
- идеологический (мировоззренческий) характер, так как возникновение, изменение и прекращение информационных отношений проходит через сознание людей, прежде всего такую его сферу, как правосознание;
- волевой характер, так как информационные отношения всегда являются результатом волеизъявления его сторон или одной из сторон;
- двусторонний или многосторонний характер, т.е. это всегда связь между его участниками через их субъективные права и юридические обязанности;
- взаимосвязанный, корреспондирующий характер отношений сторон, т.е. эти отношения выражаются во взаимных правах, обязанностях и юридической ответственности;
- наличие информационной правосубъектности сторон в информационных отношениях;
- регулирующая роль, заключающаяся в том, что информационные отношения определяют конкретное поведение сторон и вносят элемент урегулированности и порядка в общественную практику, формируя или определяя общественную волю.

Что же касается особенностей информационных отношений, то, как полагает Копылов В.А.

< Копылов В.А. Информационное право: Учебник. 2-е изд., перераб. и доп. М.: Юристъ, 2005. С. 98.>, они сводятся к тому, что эти отношения:

- возникают, развиваются и прекращаются в информационной сфере при обращении информации;
- опосредуют государственную политику признания, соблюдения и защиты информационных прав и свобод человека и гражданина в информационной сфере;
- отражают особенности применения публично-правовых и гражданско-правовых методов правового регулирования при осуществлении информационных прав и свобод с учетом специфических особенностей и юридических свойств информации и информационных объектов.

Правоотношения это функция, в которой абстрактная норма приобретает свое реальное бытие.

### **Виды правоотношений**

1. Правоотношения, возникающие в области поиска, получения и потребления информации

(например, правоотношения, регулируемые ст. 29 Конституции РФ).

2. Информация, связанная с производством и распределением исходной и производной информации (правоотношения в сфере СМИ, авторские права в гражданском праве).

3. Информация в области формирования информационных ресурсов и предоставления информационных услуг (например, правоотношения, регулируемые Законом об обязательном экземпляре документа < СЗ РФ. 1995. N 1. Ст. 1; 2002. N 7. Ст. 630; 2005. N 23. Ст. 2203>, Законом о библиотечном деле < СЗ РФ. 1995. N 1. Ст. 2; 2004. N 35. Ст. 3607>, Законом об архивном деле в Российской Федерации < СЗ РФ. 2004. N 43. Ст. 4169>).

4. Правоотношения в области создания и применения информационных технологий, их сетей и средств их обеспечения (например, право на создание информационных сетей, обязанность на заключение договоров на создание таких объектов для государственных нужд).

5. Информация в области обеспечения информационной безопасности (например, право на защиту личной жизни, информации от несанкционированного доступа, защита различных видов тайны).

Кроме того, по степени конкретизации и субъектному составу можно выделить следующие информационные правоотношения: абсолютные, относительные и общерегулятивные. В абсолютных точно определена лишь одна сторона (например, собственник информационных ресурсов, информационных систем, технологий и средств обеспечения, которому противостоят все те, кто с ним соприкасается или может соприкоснуться, и которые обязаны уважать это его право), и в этом смысле право собственности есть право абсолютное.

В относительных строго определены обе стороны (например, учредитель средства массовой информации и главный редактор этого же СМИ: они в соответствии с требованиями закона обязаны заключить между собой договор и утвердить устав редакции СМИ) < См.: статья 18 Закона РФ от 27 декабря 1991 г. "О средствах массовой информации">. Общерегулятивные правоотношения выражают юридические связи более высокого уровня между государством и гражданами, а также последних между собой по поводу гарантирования и осуществления основных прав и свобод личности, а равно обязанностей. Они возникают, таким образом, на основе норм Конституции, других основополагающих актов и являются базовыми, исходными для отраслевых правоотношений < См.: Теория государства и права / Под ред. Н.И. Матузова, А.В. Малько. М., 2004. С. 513>. В нашем случае это гарантированное в ст. 29 ч. 4 Конституции РФ право: "Каждый имеет право свободно искать, получать, передавать, производить и распространять информацию любым законным способом".

#### **Структура информационного правоотношения.**

*Субъекты:*

- физические лица;
- юридические лица всех форм собственности;
- органы государственной власти;
- должностные лица;
- общественные организации;
- другие субъекты, признаваемые субъектами права.

Информационное право призвано обеспечить достаточность правового регулирования с учетом специфики субъектов, которые участвуют в правоотношении (использование блокиратора на телевидении от детей).

Объект правоотношений это те явления (предметы) окружающего мира, на которые направлены субъективные юридические права и обязанности. Объектами правоотношений выступают явления (предметы) материального и духовного мира, т.е., иными словами,

разнообразные материальные и нематериальные блага, способные удовлетворять потребности субъектов < Алексеев С.С. Общая теория права. Т. 2. М., 1982. С. 154>.

Объект информационного права это все те материальные, духовные и иные социальные блага, явления и процессы, по поводу которых субъекты информационного права вступают в информационно-правовые отношения, и что является предметом их интересов, прав и обязанностей < См.: Рассолов М.М. Информационное право. М., 1999. С. 47>.

Если говорить более определенно, то объектом информационных правоотношений является сама информация в ее многочисленных и многообразных формах, таких, например, как документированная информация: документ, информационные ресурсы, средства обеспечения автоматизированных информационных систем, различные виды конфиденциальной информации.

В информационных правоотношениях основными объектами являются разнообразные информационные ресурсы: печатные издания, газеты, журналы, книги, аудио и аудиовизуальные материалы, рекламная продукция, компьютерные программы, базы и банки данных, информационные сети и системы, средства связи и т.п. Именно они наиболее часто попадают в поле зрения информационных споров, сделок, договоров.

Поведение субъектов права, их поступки и действия в информационных отношениях также могут быть объектом права. Это может быть, если норма информационного права, регулирующая определенные отношения, закрепляет какие-либо действия. Например, Федеральный закон "О библиотечном деле" запрещает соответствующим государственным органам и должностным лицам принимать решения, ущемляющие законные интересы библиотек и их пользователей под угрозой обращения в суд (ст. 15).

К особой группе объектов информационного права относят нематериальные блага, т.е. не имеющие экономического содержания и не отделимые от личности их носителя блага и свободы, признанные действующим законодательством < См.: Туманова Л.В., Снытников А.А. Обеспечение и защита права на информацию. М., 2001. С. 129-130>. Проявление нематериальных благ в качестве информации возможно в тех случаях, когда необходимо защищать честь, достоинство и личную репутацию гражданина, т.е. об информации, которая искажена и не соответствует личностным качествам данного человека. Нематериальные блага характеризуются двумя признаками: отсутствием материального содержания и неразрывной связью с личностью носителя.

Таким образом, основным объектом правоотношений в информационной сфере является информация в ее многочисленных и многообразных материализованных формах, т.е. информация, находящаяся в гражданском, административном или ином общественном обороте, в зависимости от которой возникают общественные отношения, подлежащие правовому регулированию.

Предмет правоотношений - само произведение, документ, т.е. информационный продукт (информационная технология). Но в некоторых случаях права и обязанности.

*Юридический факт* (событие или действие)

Чтобы факт (совершившееся действие, событие) превратился в факт юридический, должны

быть определенные условия и важнейшее из них связано с состоянием нормативно-правовой системы: национальной, корпоративной или международной. Факты, которые не попадают в правовое поле действующего законодательства, остаются таковыми, существуют, но не превращаются в юридические факты. Например, если нет закона, устанавливающего правовой режим программ для электронно-вычислительных машин, то факт создания таких программ, их использования будет неюридическим до тех пор, пока законом не будет легитимировано существование такого предмета отношений. В Российской Федерации Закон РФ от 23 сентября

1992 г. N 3523-1 "О правовой охране программ для электронных вычислительных машин и баз данных" < Ведомости СНД РФ и ВС РФ. 1992. N 42. Ст. 2325; СЗ РФ. 2002. N



52 (часть I). Ст. 5133; 2004. N 45. Ст. 4377; 2006. N 6. Ст. 636> был принят в 1992 г., но это не означает, что такие предметы ранее не производились и не потреблялись. Однако строить правоотношения в данной области было сложнее, чем при наличии специального нормативно-правового акта по этому поводу.

Следовательно, для возникновения и реализации правоотношений, в том числе в области информационной сферы, необходимо в качестве объективных условий, во-первых, наличие реальных фактов, связанных с интересами различных субъектов общества, и, во-вторых, наличие нормативно-правовой основы, соответствующих правовых норм, позволяющих ввести отношения по конкретному факту в систему юридических фактов и правовых отношений. Например, ряд ситуаций, возникающих в сетях и системах Интернета, нуждается в правовом регулировании. Отсутствие каких-либо общих международных норм в этой области осложняет дело.

Один юридический факт может породить множество правоотношений (уголовно-правовые отношения, административные, межгосударственные правоотношения) и наоборот: множество правоотношений один юридический факт (регистрация рождения ребенка данные о браке, родителях, медицинские документы).

*Содержание правоотношения: права и обязанности субъектов.* Они зависят от вида информационных правоотношений. Так, например, при производстве такой информации у субъектов ее производителей возникают следующие права и обязанности < Перечисленные здесь и ниже перечни прав, обязанностей и ответственности являются приблизительными и могут дополняться и развиваться в реальных условиях>:

- право на создание произведений науки и литературы, иной подобного рода информации;
- право интеллектуальной собственности на результаты творческой деятельности и право вещной собственности на документированную информацию, отражающую эти результаты (право передачи исключительных прав на результаты интеллектуальной деятельности);
- ограничение права на создание документированной информации ограниченного доступа;
- ограничение права на создание вредной, опасной для общества информации;
- обязанность по созданию информационных ресурсов в соответствии с установленной компетенцией и предоставлению информации из них потребителям информации;
- обязанность исполнения условий авторских договоров;
- ответственность за непредоставление информации;
- ответственность за недостоверность создаваемой информации, недоброкачественную и ложную информацию и дезинформацию;
- ответственность за качество информационных ресурсов, информационных продуктов,
- предоставление информационных услуг;
- ответственность за создание и распространение контрафактных экземпляров.

При производстве массовой информации возникают следующие *права и обязанности участников информационных отношений*:

- право на создание массовой информации (журналист, редакция);
- право на защиту чести и достоинства (любой член общества);
- право интеллектуальной собственности на распространяемые СМИ результаты творческой деятельности (автор распространяемой информации);
- обязанность по достоверному, оперативному, полному информированию населения
- (пользователей Интернета) (редакции и журналисты);
- обязанность по обеспечению гарантий свободы слова (государство);

- ограничение права на распространение информации ограниченного доступа (все участники производства и распространения массовой информации);
- ограничение права на распространение вредной, опасной для общества информации (все участники производства и распространения массовой информации);
- ответственность за недостоверность создаваемой информации, недоброкачественную и ложную информацию и дезинформацию, введение цензуры (все участники производства и распространения массовой информации).

*В процессе производства, передачи и распространения такой информации возникают следующие **права и обязанности участников** таких правоотношений:*

- обязанность по производству и распространению (или обеспечению распространения)
- нормативных правовых актов в соответствии с установленной компетенцией;
- обязанность за предоставление информации из таких документов;
- ответственность за создание официальных документов неудовлетворительного качества.

*В информационных процессах по обращению информации с ограниченным доступом возникают следующие **права и обязанности**:*

- обязанность по установлению состава информации ограниченного доступа;
- обязанность по установлению информации, которая не может относиться к категории ограниченного доступа;
- ограничение имущественных прав при отнесении созданной автором информации к государственной тайне;
- обязанность лицензирования деятельности по обработке информации ограниченного доступа;
- обязанность по установлению ограничений по доступу к информации ограниченного доступа;
- обязанность по обеспечению защиты информации и информационных ресурсов,
- содержащих такую информацию, от несанкционированного доступа;
- ответственность за нарушение условий ограниченного доступа, за разглашение информации ограниченного доступа.

*Информационные отношения, возникающие при создании и применении информационных систем, их сетей, средств обеспечения, основываются на следующих **правах и обязанностях** их участников:*

- право на создание и применение информационных систем, их сетей, средств их обеспечения (все участники этих процессов);
- право интеллектуальной собственности на результаты творческой деятельности при создании таких объектов (физические лица, юридические лица, органы государственной власти и местного самоуправления);
- ограничение права на создание таких объектов для информации ограниченного доступа;
- обязанность создания и применения информационных систем, их сетей, средств их обеспечения в соответствии с установленной компетенцией (государственные структуры);
- обязанность по заключению и исполнению договоров на создание таких объектов для государственных нужд (физические лица, юридические лица, органы государственной власти и местного самоуправления);
- ответственность за недоброкачественность созданной продукции, нарушение сроков исполнения договора, другие нарушения.

*Информационные отношения в сфере обеспечения информационной безопасности основаны на следующих **правах и обязанностях** их участников:*

- право на защиту личности от воздействия недостоверной, ложной информации;
- право на защиту информации, информационных ресурсов, продуктов от несанкционированного доступа;
- право на защиту интеллектуальной собственности;
- право на защиту информационных систем, информационных технологий и средств их обеспечения как вещной собственности;
- право на защиту информационных прав и свобод;
- ограничение права на раскрытие личной тайны, а также иной информации ограниченного доступа без санкции ее собственника или владельца;
- обязанность по защите государства и общества от вредного воздействия информации,
- защите самой информации, по защите прав личности, по защите тайны;
- ответственность за нарушение информационной безопасности, в том числе прав и свобод личности, тайны и других ограничений доступа к информации, за компьютерные преступления.

*Существуют два способа защиты информационных правоотношений:*

- защита в административном порядке;
- защита в судебном порядке.

## ***Выполнение контрольной работы №2 (в форме реферата или научно-исследовательской статьи)***

- 1. Информационные нормы и информационно-правовые отношения.*
- 2. Информационные нормы: общие положения.*
- 3. Понятие, содержание и структура информационного отношения.*
- 4. Соотношение информационного отношения и информационного правоотношения.*
- 5. Классификация информационных отношений.*
- 6. Юридические факты как основания возникновения, изменения и прекращения информационных отношений.*
- 7. Формальное и фактическое содержание информационного отношения.*
- 8. Права и обязанности субъектов различных видов информационных отношений*

### ***4. Выполнение практических заданий по теме занятия.***

- 1. Докажите, что информационные отношения возникают, изменяются и прекращаются в информационной сфере и регулируются информационно-правовыми нормами*
- 2. Охарактеризуйте виды правоотношений. Приведите примеры.*
- 3. Графически покажите структуру информационного правоотношения*

#### **СРС № 4:**

1. Охарактеризуйте известные классификации информационных отношений.
2. Подберите примеры того, как юридические факты становились основанием возникновения, изменения или прекращения информационных отношений.
3. Сопоставьте формальное и фактическое содержание информационного отношения.
4. Расскажите о правах и обязанностях субъектов различных видов информационных отношений

#### **Литература**

1. Алексеев С.С. Общая теория права. Т. 2. М., 1982.
2. Бачило И.Л. Информационное право: основы практической информатики: Учеб. пособие. М., 2003.
3. Законодательство Российской Федерации о средствах массовой информации: Науч.-практ. комм. проф. М.А.Федотова. М., 1999.
4. Законы и практика СМИ в странах СНГ и Балтии (Сравнительный анализ). Фонд защиты гласности М., 1999.
5. Иззатов Т.Ш. Механизм реализации конституционного права граждан на информацию в РФ: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2002.
6. Комментарий к Закону РФ о СМИ (Фонд защиты гласности). М., 2001.
7. Копылов В.А. Информационное право.- 2-е изд., перераб. и доп. – М.: Юристъ, 2002.
8. Рассолов М.М. Информационное право. М., 1999.
9. Рихтер А.Г. ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ ЖУРНАЛИСТИКИ//Издательство Московского университета. 2002.
10. Теория государства и права / Под ред. Н.И. Матузова, А.В. Малько. М., 2004.

11. Туманова Л.В., Снытников А.А. Обеспечение и защита права на информацию. М., 2001.

**Методические указания для подготовки  
к практическому занятию №5  
(2 часа)**

**ОСНОВНЫЕ ИСТОЧНИКИ ИНФОРМАЦИОННОГО ПРАВА**

**Цель:** формирование научных представлений и глубоких теоретических знаний об источниках информационного права.

**Задачи:**

- ◆ изучить источники информационного права;
- ◆ рассмотреть информационное законодательство и подзаконные акты, регулирующие информационные отношения;
- ◆ развивать аналитические способности студентов, расширять представление как о дисциплине, так и о специальности в целом;
- ◆ воспитывать интерес и уважение к будущей специальности и профессиональной деятельности.

**СОДЕРЖАНИЕ**

**1. Оргмомент** (объявление темы, целей и задач занятия).

**2. Беседа по теоретическому материалу** (с опорой на вопросы для самоподготовки студентов):

- *Каковы источники информационного права?*
- *Какие известны подзаконные акты, регулирующие информационные отношения?*
- *Какова конституционная основа информационного оборота?*
- *Какие существуют нормативно-правовые акты, регулирующие информационные отношения? В какой иерархической зависимости они находятся?*

## **Материал для подготовки к занятию**

### **1. Понятие и виды источников информационного права**

*Под источниками информационного права понимаются внешние формы выражения информационно-правовых норм.* Основу источников информационного права составляют нормативные правовые акты информационного законодательства, которое ныне активно развивается.

По уровню принятия нормативных правовых актов информационного законодательства и их действию в пространстве можно выделить федеральные акты, акты субъектов Российской Федерации и акты органов местного самоуправления.

Федеральный уровень источников информационного права представляется информационно-правовыми нормами Конституции РФ, федеральными конституционными законами, федеральными законами, указами и нормативными распоряжениями Президента РФ, постановлениями и нормативными распоряжениями Правительства РФ, нормативными правовыми актами федеральных министерств и ведомств.

Источники информационного права на уровне субъектов РФ – это законы и иные нормативные правовые акты высших органов государственной власти субъектов Российской Федерации и нормативные правовые акты органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации.

Источники информационного права на уровне органов местного самоуправления представляются нормативными правовыми актами этих органов, принимаемыми в порядке применения норм федерального уровня и уровня субъектов Российской Федерации.

Структура информационного законодательства:

- информационно-правовые нормы международных актов;
- информационно-правовые нормы Конституции РФ;
- нормативные правовые акты отрасли информационного законодательства;
- информационно-правовые нормы в составе других отраслей законодательства.

Наличие иерархии актов обусловлено тем, что на практике реализация правовых норм федерального закона нередко требует принятия правовых актов Президента РФ, Правительства РФ, актов субъектов Федерации, иных нижестоящих по иерархии актов. Система актов дополняется актами органов местного самоуправления, как бы исполняющих предписания норм вышестоящих актов в конкретных условиях.

Такая иерархия актов выстраивается с учетом распределения предметов ведения в информационной сфере Российской Федерацией и субъектов РФ (ст. 71, 72 Конституции РФ).

*Акты отрасли информационного законодательства:*

Общая часть:

- законодательство о реализации права на поиск, получение, передачу и использование информации;
- законодательство о гражданском обороте информации (в стадии формирования);
- законодательство о документированной информации (об информационных ресурсах, информационных продуктах, информационных услугах);
- законодательство о создании и применении информационных систем, их сетей, иных информационных технологий и средств их обеспечения;
- законодательство об информационной безопасности;

Особенная часть:

- законодательство об интеллектуальной собственности (информационные аспекты);
- законодательство о средствах массовой информации;
- законодательство о библиотечном деле;
- законодательство об архивном фонде и архивах;
- законодательство о государственной тайне;
- законодательство о коммерческой тайне;
- законодательство о персональных данных.

### **Информационное законодательство — основной источник информационного права**

Под источниками информационного права понимаются внешние формы выражения информационно-правовых норм.

Основу источников информационного права составляют нормативные правовые акты информационного законодательства, которое ныне активно развивается.

По уровню принятия нормативных правовых актов информационного законодательства и их действию в пространстве можно выделить федеральные акты, акты субъектов Российской Федерации и акты органов местного самоуправления, Федеральный уровень источников информационного права представляется информационно-правовыми нормами Конституции РФ, федеральными конституционными законами, федеральными законами, указами и нормативными распоряжениями Президента РФ, постановлениями и нормативными распоряжениями Правительства РФ, нормативными правовыми актами федеральных министерств и ведомств. Источники информационного права на уровне субъектов РФ — это законы и иные нормативные правовые акты высших органов государственной власти субъектов Российской Федерации и нормативные правовые акты органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации. Источники информационного права на уровне органов местного самоуправления представляются нормативными правовыми актами этих органов, принимаемыми в порядке применения норм федерального уровня и уровня субъектов Российской Федерации. Структура информационного законодательства может быть представлена следующей совокупностью информационных правовых норм и актов информационного законодательства:

- информационно-правовые нормы международных актов;
- информационно-правовые нормы Конституции РФ;
- нормативные правовые акты отрасли информационного законодательства;
- информационно-правовые нормы в составе других отраслей законодательства.

Полнота правового регулирования информационных отношений в информационной сфере может быть достигнута только в том случае, если совокупность информационно-правовых норм актов информационного законодательства «перекроет» все множество отношений матрицы информационных правоотношений применительно ко всем возможным

объектам информационных правоотношений и субъектам, действующим в информационной сфере. А поскольку информация проникает во все области и направления деятельности гражданина, специалиста, руководителя, юридических лиц, государства, то и информационно-правовые нормы, составляющие информационное законодательство, как бы пронизывают все законодательство РФ как по вертикали (по видам нормативных правовых актов и по уровню их принятия), так и по горизонтали (по отраслям российского законодательства). «Вертикальная» структура информационного законодательства, как и всего законодательства РФ, строится исходя из принципа верховенства закона: нормы вышестоящего по иерархии акта обладают более высокой юридической силой и, как правило, являются определяющими для соответствующих норм всех нижестоящих актов. Наличие иерархии актов обусловлено тем, что на практике реализация правовых норм федерального закона нередко требует принятия правовых актов Президента РФ, Правительства РФ, актов субъектов Федерации, иных нижестоящих по иерархии актов. Система актов дополняется актами органов местного самоуправления, как бы исполняющих предписания норм вышестоящих актов в конкретных условиях.

Такая иерархия актов выстраивается с учетом распределения предметов ведения в информационной сфере Российской Федерацией и субъектов Российской Федерации (предметы ведения Российской Федерации, предметы совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, предметы ведения субъектов Российской Федерации) в соответствии со ст. 71, 72 и 76 Конституции РФ. Что же касается информационного законодательства, то здесь имеется особенность, обуславливающая необходимость принятия дополнительных правовых актов упомянутой иерархии. В информационном законодательстве пока еще имеются не урегулированные правом отношения. А поскольку создание федеральных законов, ликвидирующих эти пробелы, требует значительного времени и, органы исполнительной власти РФ и ее субъектов нередко принимают правовые акты для урегулирования соответствующих отношений до принятия необходимых федеральных законов. Так, Президентом РФ и Правительством РФ по вопросам правовой информатизации принят ряд актов, устанавливающих государственную политику в этой области и в значительной мере затрагивающих отношения, которые должны были бы регулироваться федеральным законом «О правовой информации».

«Горизонталь» структуры информационного законодательства выстраивается исходя из того, что оно включает в свой состав не только нормы, входящие в блок специальных нормативных актов по институтам информационного права, но и нормы других отраслей законодательства РФ. Анализ зарубежного опыта и проведенные в России исследования в этом направлении лишней раз подтверждают, что информационное законодательство — комплексная отрасль [Хартия Глобального информационного общества (Окинава) // Дипломатический вестник. 2000. № 8. С. 51—56], включающая как некоторые отрасли законодательства целиком и специальные нормативные акты, полностью посвященные проблемам информации, так и отдельные информационно-правовые нормы в актах других отраслей законодательства.

В целях унификации банков данных правовой информации, а также обеспечения автоматизированного обмена правовой информацией между федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами прокуратуры РФ и органами местного самоуправления Указом Президента РФ от 15 марта 2000 г. № 511 «О Классификаторе правовых актов» [Доктрина информационной безопасности РФ // Российская газета. 2000. 28 сент.] утвержден «Классификатор правовых актов». Приводим разделы этого Классификатора по вопросам информационного законодательства. Раздел 120.000.000 «Информация и информатизация»:

120.010.000 Общие положения в сфере информации и информатизации

120.020.000 Управление в сфере информации и информатизации (см. также 010.150.040, 020.010.040, 020.010.050)

120.030.000 Информационные ресурсы. Пользование информационными ресурсами



120.030.010 Общие положения  
120.030.020 Документирование информации. Делопроизводство 120.030.030 Обязательный экземпляр документов  
120.030.040 Архивный фонд. Архивы (см. также 200.030.040)  
120.030.050 Информационные ресурсы по категориям доступа (см. также 030.130.060, 160.030.040)  
120.030.060 Информация о гражданах (персональные данные)  
120.030.070 Правовая информация  
120.030.080 Предоставление информации. Информационные услуги (см. также 080.120.070, 110.010.050)  
120.040.000 Информатизация. Информационные системы, технологии и средства их обеспечения  
120.040.010 Информатизация 120.040.020 Информационные системы, технологии и средства их обеспечения  
120.050.000 Средства массовой информации (см. 130.040.000)  
120.060.000 Реклама  
120.070.000 Информационная безопасность. Защита информации и прав субъектов в области информационных процессов и информатизации (см. также 160.040.030)

В этом Классификаторе пока еще информационное законодательство систематизировано не полностью. Здесь отсутствуют связи с разделами гражданского права (раздел 030.000.000), аккумулирующими акты, посвященные интеллектуальной собственности.

Тем не менее при сравнении этого классификатора с действовавшим ранее «Общеправовым классификатором отраслей законодательства» [Аганов А.Б. Основы федерального информационного права России. М., 1995], утвержденным Указом Президента РФ от 16 декабря 1993 г. № 2171 «Об общеправовом классификаторе отраслей законодательства», явно прослеживается тенденция к интеграции направлений информационного законодательства (см. раздел 010.315.000 Общеправового классификатора). Расширенная структура информационного законодательства отражает как его реальное состояние, так и соображения по развитию этого законодательства в направлении постепенного перехода к кодифицированному акту в информационной сфере — Информационному кодексу РФ. Эту структуру можно представить следующим образом:

1. Информационно-правовые нормы международных актов.
2. Конституция Российской Федерации (конституционные информационно-правовые нормы).
3. Акты отрасли информационного законодательства:
  - Общая часть
    - законодательство о реализации права на поиск, получение, передачу и использование информации;
    - законодательство о гражданском обороте информации (в стадии формирования);
    - законодательство о документированной информации (об информационных ресурсах, информационных продуктах, информационных услугах);
    - законодательство о создании и применении информационных систем, их сетей, иных информационных технологий и средств их обеспечения;
    - законодательство об информационной безопасности;
  - Особенная часть
    - законодательство об интеллектуальной собственности (информационные аспекты);
    - законодательство о средствах массовой информации;
    - законодательство о библиотечном деле;
    - законодательство об архивном фонде и архивах;
    - законодательство о государственной тайне;
    - законодательство о коммерческой тайне;
    - законодательство о персональных данных.

**Отрасли законодательства РФ, акты которых включают (или должны включать) отдельные информационно-правовые нормы:**

- конституционное и административное законодательство (в части закрепления информационных прав и свобод и установления компетенции государственных структур по формированию информационных ресурсов и предоставлению информации из них потребителям информации);
- гражданское законодательство (в части учета особенностей информации как объекта информационного правоотношения) (в стадии формирования);
- законодательство о предприятиях и предпринимательской деятельности и о добросовестной конкуренции (в связи с появлением новых возможностей осуществления предпринимательства в сетях) (в стадии формирования);
- законодательство о труде (в части новых форм и видов трудовой деятельности в информационных сетях) (в стадии формирования);
- законодательство об ответственности за правонарушения в информационной сфере (уголовная, административная и гражданско-правовая ответственность).

Вопросы доступа к источникам права сегодня решаются достаточно просто. Известно, что активно действуют автоматизированные справочные системы правовой информации, такие, как Гарант, Кодекс, КонсультантПлюс, ЮСИС и другие подобные системы [Актуальные проблемы права СМИ. Материалы первой российско-американской конференции / Под ред. Г.В. Винокурова, А.Г. Рихтера, В.В. Чернышева. М., 1997. С. 184].

**Информационно-правовые нормы Конституции Российской Федерации**

Основной состав информационно-правовых норм Конституции РФ, закрепляющих основные информационные права и свободы, приведен в гл. 3, параграфе 3.2, настоящего учебника (это ч. 3 ст. 15, ст. 23, 24, 29, 33, ч. 3 ст. 41, 42, 43, 44, ст. 45, ст. 55, ч. 3 ст. 56). Кроме того, Конституция РФ устанавливает порядок подготовки и принятия федеральных и федеральных конституционных законов, условия их применения и действия, по существу устанавливает регламент «производства и распространения таких актов (ч. 3 ст. 90, ст. 102, 103, 104, 105, 106, ч. 2 ст. 108, ст. 114, 115).

**Акты и нормы отрасли информационного законодательства**

Акты отрасли информационного законодательства условно подразделяются на две группы: акты, «образующие» систему информационного законодательства как единый, цельный механизм правового регулирования отношений в информационной сфере (Общая часть), и акты, регулирующие отдельные направления в соответствии с установленными в общей части принципами, нормами и правилами (Особенная часть). Развернутый перечень наименований актов и отдельных информационных правовых норм приведен в приложении № 3. Законодательство об осуществлении права на поиск, получение и потребление информации (о праве на доступ к информации или право знать) только лишь формируется и, к сожалению, специальных федеральных законов в области реализации права на информацию пока нет. В первом чтении в Государственной Думе принят проект федерального закона «О праве на доступ к информации». Тем не менее основу этого законодательства составляют нормы Федерального закона «Об информации, информатизации и защите информации». Кроме того, правила поиска и получения информации регламентируются отдельными нормами «тематических» федеральных актов в области библиотечного дела, архивного дела и в других областях информационной деятельности. Законодательство о гражданском обороте информации призвано урегулировать отношения, возникающие при обращении информации в качестве товара. Такого законодательства пока не существует. Есть только теоретические проработки (см. гл. 7), в которых вырабатываются требования к такому законодательству. Хотелось бы надеяться, что в четвертой части ГК РФ такие нормы найдут отражение. Законодательство о формировании информационных

ресурсов, подготовке информационных продуктов, предоставлении информационных услуг (о документированной информации) представлено блоком нормативных правовых актов (см. приложение № 3).

Основополагающим, базовым актом этого законодательства является Федеральный закон «Об информации, информатизации и защите информации». В блок входят также Основы законодательства РФ от 9 октября 1992 г. № 3612-1 «О культуре» [Алексенцев А.И. О составе защищаемой информации // Безопасность информационных технологий. 1999. № 2. С. 5—7], Федеральный закон от 14 июня 1994 г. № 5-ФЗ «О порядке опубликования и вступления в силу федеральных конституционных законов, федеральных законов, актов палат Федерального Собрания Российской Федерации» [Анализ законотворчества в РФ в контексте права человека на информацию // Центр «Право и средства массовой информации». 1999. Серия «Журналистика и право». Вып. 17], Федеральный закон «Об обязательном экземпляре документов», Федеральный закон «Об участии в международном информационном обмене», а также отдельные нормы других федеральных законов.

Законодательство о создании и применении информационных систем, их сетей, иных информационных технологий и средств их обеспечения представлено блоком федеральных законов информационного законодательства и отдельных норм других актов (см. приложение № 3). Сюда входят нормы Федерального закона «Об информации, информатизации и защите информации», нормы из Гражданского кодекса РФ, Федеральный закон от 16 февраля 1995 г. № 15-ФЗ «О связи» [Багрова И.Ю. Правовое регулирование деятельности библиотек за рубежом. М., 2001], Закон РФ от 10 июня 1993 г. № 5151-1 «О сертификации продукции и услуг» [Батурин Ю.М. Телекоммуникации и право — вопросы стратегии // Центр «Право и средства массовой информации». 2000. Серия «Журналистика и право». Вып. 26], отдельные нормы других актов.

Законодательство об информационной безопасности включает в свой состав Закон РФ от 5 марта 1992 г. № 2446-1 «О безопасности» [Батурин Ю.М. Проблемы компьютерного права. М., 1991], нормы Федерального закона «Об информации, информатизации и защите информации», Закон РФ от 19 февраля 1993 г. № 4524-1 «О федеральных органах правительственной связи и информации» [Бачило И.Л. Информационное право. Роль и место в системе права Российской Федерации // Государство и право. 2001. № 2. С. 14], отдельные нормы других актов (см. приложение № 3). Законодательство об интеллектуальной собственности образуют акты трех институтов — об авторском праве и смежных правах, патентного и о ноу-хау.

Законодательство об авторском праве и смежных правах представлено Законом РФ от 9 июля 1993 г. «Об авторском праве и смежных правах», законами РФ от 23 сентября 1992 г. №3526-1 «О правовой охране программ для электронно-вычислительных машин и баз данных» [Бачило И.Л. Информация как объект отношений, регулируемых Гражданским кодексом РФ /Ч Сб. НТИ. Сер. 1. 1999. № 5], «О правовой охране топологий интегральных микросхем» [Бачило И.Л. Методология решения правовых проблем в области информационной безопасности // Информатика и вычислительная техника. 1992. № 2-3] и отдельными нормами других актов. Основные нормы патентного законодательства представлены Патентным законом Российской Федерации. Законодательство о ноу-хау только лишь формируется. В настоящее время разработан проект федерального закона «О коммерческой тайне», обсуждаются вопросы создания проекта федерального закона «О служебной тайне».

Законодательство о средствах массовой информации (см. приложение № 3) включает в свой состав Закон РФ от 27 декабря 1991 г. № 2124-1 «О средствах массовой информации» [Бачило И.Л. О праве собственности на информационные ресурсы // Информационные ресурсы России. 1997. № 4. С. 19—23], федеральные законы «О рекламе», «О порядке освещения деятельности органов государственной власти в государственных средствах массовой информации», «О порядке опубликования и вступления в силу федеральных конституционных законов, федеральных законов, актов палат Федерального Собрания

Российской Федерации». Сюда же относятся проекты федеральных законов «О телевидении и радиовещании», «О кабельном телевидении», «Об общественно-правовом вещании», «О спутниковом вещании» и др. Законодательство о библиотечном деле представлено Основами законодательства РФ о культуре, Федеральным законом «О библиотечном деле»; законодательство об архивном фонде и архивах — Основами законодательства РФ «Об Архивном фонде Российской Федерации и архивах», законодательство о государственной тайне — Законом РФ «О государственной тайне», законодательство о коммерческой тайне только формируется (подготовлен проект федерального закона «О коммерческой тайне»). Законодательство о персональных данных формируется и пока представлено набором норм действующих федеральных законов, прежде всего Федеральным законом «Об информации, информатизации и защите информации». Активно готовится проект федерального закона «Об информации персонального характера». Кроме того, эти отрасли дополняются нормативными правовыми актами Президента РФ, Правительства РФ, федеральных министерств и ведомств, субъектов Российской Федерации, а также отдельными нормами актов других отраслей законодательства.

#### **Отдельные нормы в составе нормативных правовых актов других отраслей**

В приложении № 3 приведены перечни отдельных норм права в актах других отраслей законодательства, в первую очередь в составе Гражданского кодекса РФ, а также нормы об ответственности за правонарушения в информационной сфере. В последние годы субъекты Российской Федерации принимают свои законы в области информационного законодательства, многие из которых недостаточно согласованы между собой и с федеральным законодательством в этой сфере. Для того чтобы привести акты информационного законодательства субъектов Российской Федерации в соответствие с федеральным и зарубежным законодательством, ликвидировать пробелы и сократить суммарные трудовые затраты на подготовку проектов нормативных проектов на эту тему и повысить их качество, необходимо координировать эту работу.

### ***3. Доклады студентов на заявленные темы с последующим обсуждением:***

- 1. Источники информационного права.*
- 2. Информационное законодательство и подзаконные акты, регулирующие информационные отношения.*
- 3. Конституционная основа информационного оборота.*
- 4. Иерархия нормативно-правовых актов, регулирующих информационные отношения.*
- 5. Отдельные нормы в составе нормативных правовых актов других отраслей.*

### ***4. Выполнение практических заданий по теме занятия:***

- 1. Приведите примеры источников информационного права.*
- 2. Проанализируйте отдельные нормы в составе нормативных правовых актов других отраслей. Приведите примеры.*

#### **СРС № 4:**

1. Доказать, что иерархия актов выстраивается с учетом распределения предметов ведения в информационной сфере Российской Федерацией и субъектов Российской Федерации.
2. Доказать, что информационное законодательство - основной источник информационного права.

#### **Литература**

1. Агапов А.Б. Основы федерального информационного права России. М., 1995.
2. Актуальные проблемы права СМИ. Материалы первой российско-американской конференции / Под ред. Г.В. Винокурова, А.Г. Рихтера, В.В. Чернышева. М., 1997.
3. Алексеев С.С. Общая теория права. Т. 2. М., 1982.
4. Анализ законотворчества в РФ в контексте права человека на информацию // Центр «Право и средства массовой информации». 1999. Серия «Журналистика и право». Вып. 17
5. Багрова И.Ю. Правовое регулирование деятельности библиотек за рубежом. М., 2001
6. Батулин Ю.М. Проблемы компьютерного права. М., 1991.
7. Бачило И.Л. Информационное право: основы практической информатики: Учеб. пособие. М., 2003.
8. Бачило И.Л. Информация как объект отношений, регулируемых Гражданским кодексом РФ /У Сб. НТИ. Сер. 1. 1999. № 5.
9. Бачило И.Л. Методология решения правовых проблем в области информационной безопасности // Информатика и вычислительная техника. 1992. № 2-3
10. Доктрина информационной безопасности РФ // Российская газета. 2000. 28 сент.
11. Законодательство Российской Федерации о средствах массовой информации: Науч.-практ. комм. проф. М.А.Федотова. М., 1999.
12. Законы и практика СМИ в странах СНГ и Балтии (Сравнительный анализ). Фонд защиты гласности М., 1999.
13. Иззатов Т.Ш. Механизм реализации конституционного права граждан на информацию в РФ: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2002.

14. Комментарий к Закону РФ о СМИ (Фонд защиты гласности). М., 2001.
15. Копылов В.А. Информационное право.- 2-е изд., перераб. и доп. – М.: Юристъ, 2002.
16. Рассолов М.М. Информационное право. М., 1999.
17. Рихтер А.Г. ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ ЖУРНАЛИСТИКИ//Издательство Московского университета. 2002.
18. Теория государства и права / Под ред. Н.И. Матузова, А.В. Малько. М., 2004.
19. Туманова Л.В., Снытников А.А. Обеспечение и защита права на информацию. М., 2001.
20. Хартия Глобального информационного общества (Окинава) // Дипломатический вестник. 2000. № 8.
21. Якубенко Н.О. Информационное право. Понятие и виды источников информационного права.

**Методические указания для подготовки  
к практическому занятию №6  
(2 часа)**

**ПРАВОВАЯ ОСНОВА ИНФОРМАЦИОННОЙ БЕЗОПАСНОСТИ**

**Цель:** формирование научных представлений и глубоких теоретических знаний о правовой основе информационной безопасности.

**Задачи:**

- ◆ рассмотреть правовые проблемы информационной безопасности;
- ◆ охарактеризовать основы правовой защиты объектов информационных правоотношений от угроз в информационной сфере;
- ◆ развивать аналитические способности студентов, расширять представление как о дисциплине, так и о специальности в целом;

- ◆ воспитывать интерес и уважение к будущей специальности и профессиональной деятельности.

## СОДЕРЖАНИЕ

### **1. Оргмомент** (объявление темы, целей и задач занятия)

### **2. Беседа по теоретическому материалу** (с опорой на вопросы для самоподготовки студентов):

- *Перечислите правовые проблемы информационной безопасности.*
- *Каковы основы правовой защиты объектов информационных правоотношений от угроз в информационной сфере?*
- *В чем суть правовой защиты интересов личности, общества и государства от нарушения порядка распространения информации?*
- *Каковы особенности правовой защиты информации, информационных ресурсов и информационных систем от угроз несанкционированного и неправомерного воздействия посторонних лиц?*
- *Какова структура правового регулирования отношений в области информационной безопасности?*
- *Каковы основные направления обеспечения информационной безопасности?*

### **Материал для подготовки к занятию**

В Стратегии развития информационного общества в Российской Федерации, утвержденной Президентом Российской Федерации В.В. Путиным 7 февраля 2008 г. № Пр-212, ориентированной на реализацию положений Окинавской Хартии глобального информационного общества [Окинавская Хартия глобального информационного общества от 22 июля 2000 г. // Дипломатический вестник. 2000. № 8. С. 51-56] и итоговых документов Всемирной встречи на высшем уровне по вопросам информационного общества, закрепляются цель, задачи, принципы и основные направления государственной политики в области использования и развития информационных и телекоммуникационных технологий, науки, образования и культуры для продвижения страны по пути формирования и развития информационного общества.

Наряду с этим, саморегулирование информационных отношений при построении информационного общества нуждается в тщательном исследовании. Это связано, во-первых, с резко ускоряющимися информационно-коммуникативными процессами глобализации, которые эволюционируют в качественно новое состояние субъектов информационного общества – функционирование в режиме реального времени. Во-вторых, с возрастающим в геометрической прогрессии количества и видов угроз информационной безопасности различных субъектов российского общества. Отсюда возникают новые общественные от-

ношения, нуждающиеся в адекватном правовом регулировании, а сами объекты отношений имеют потребность в информационной безопасности.

На данный момент мы имеем следующее определение информационной безопасности:

*Информационная безопасность Российской Федерации* – состояние защищенности национальных интересов Российской Федерации в информационной сфере, определяющихся совокупностью сбалансированных интересов личности, общества и государства [Доктрина информационной безопасности Российской Федерации (утверждена Президентом Российской Федерации 9 сентября 2000 г. № Пр-1895) // Рос. Газета. 2000. № 187. 28 сентября].

*Информационная безопасность* есть защита конфиденциальности, целостности и доступности информации. В свою очередь, под конфиденциальностью понимается обеспечение доступа к информации только авторизованным пользователям, целостность представляется как обеспечение достоверности и полноты информации и методов ее обработки, а доступность как обеспечение доступа к информации и связанным с ней активам авторизованных пользователей по мере необходимости [Национальный стандарт РФ «Информационная технология. Практические правила управления информационной безопасностью». – ГОСТ Р ИСО/МЭК 17799-2005].

*Информационная безопасность детей* – состояние защищенности детей, при котором отсутствует риск, связанный с причинением информацией вреда их здоровью и (или) физическому, психическому, духовному, нравственному развитию [Федеральный закон от 29.12.2010 № 436 «О защите детей от информации, причиняющий вред их здоровью и развитию» // Рос. газета. 2010. № 297. 31 декабря].

Необходимо отметить, что до принятия Федерального закона от 27.07.2006 № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» в обороте имелось следующее определение информационной безопасности:

*Информационная безопасность* – состояние защищенности информационной среды общества, обеспечивающее ее формирование, использование и развитие в интересах граждан, организаций, государства [Федеральный закон от 04.07.1996 № 85-ФЗ «Об участии в международном информационном обмене» // Рос. Газета. 1996. № 129. 11 июля].

Внимательно изучив приведенные определения, можно заметить два подхода в их формировании: первый предполагает защиту самой информации; второй – защиту от информации. Отсюда получаем проблемную ситуацию (условно назовем ее проблемной ситуацией первого порядка), при которой:

во-первых, двойной смысл информационной безопасности создает неопределенность, затрудняющую практическую реализацию как одного вида безопасности (с позиции защиты информации), так и другого вида (с позиции защиты детей от информации);

во-вторых, возникает потребность в преподавателях, являющихся специалистами в двух сферах информационной безопасности (первая – новые информационные технологии, вторая – область педагогики и психологии).

Усиливая позицию различия двух подходов, рассмотрим следующие определения защиты информации и защиты от информации:

*Защита информации от неправомерного воздействия* – деятельность, направленная на предотвращение воздействия на защищаемую информацию, ошибок ее пользователя, сбоя технических и программных средств информационных систем, природных явлений или иных нецеленаправленных на изменение информации мероприятий, приводящих к искажению, а также к утрате, уничтожению или сбою функционирования носителя информации [ГОСТ Р 50922-96 «Защита информации. Основные термины и определения»].

В настоящее время указанную правовую двойственность разрешить не представляется возможным. Исходя из этого, при организации обеспечения информационной безопасности приходится **четко позиционировать объект безопасности и то, что ему угрожает.**

Рассмотрим наиболее актуальный и одновременно противоречивый вид информационной безопасности на данный момент времени - информационной безопасности детей.



При рассмотрении вопроса информационной безопасности детей в качестве объекта выступают ребенок или лицо, не достигшее возраста 18 лет, а в качестве угрозы - информация, причиняющая вред объекту безопасности. При чем, вред в норме права определен как «вред здоровью и (или) развитию детей».

Основополагающим понятием в области правового обеспечения информационной безопасности является **информация**.

Так Закон Российской Федерации «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» определяет понятие **информация** как «сведения о лицах, предметах, фактах, событиях, явлениях и процессах независимо от формы их представления» [Федеральный закон от 27.07.2006 № 149-ФЗ (ред. от 28.07.2012) «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» // Рос. газета. 2006. № 165. 29 июля]. При этом организационно-правовые основы обеспечения информационной безопасности исходят из того, что информация подпадает под нормы вещного права, что дает возможность применять к ней нормы Уголовного и Гражданского права в полном объеме.

В ст. 5 Федерального закона «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» указаны виды информации в зависимости от категории доступа к ней. В частности она подразделяется на общедоступную информацию, а также на информацию, доступ к которой ограничен федеральными законами (информация ограниченного доступа). В п. 3 Статьи информация в зависимости от порядка ее предоставления или распространения подразделяется на:

- информацию, свободно распространяемую;
- информацию, предоставляемую по соглашению лиц, участвующих в соответствующих отношениях;
- информацию, которая в соответствии с федеральными законами подлежит предоставлению или распространению;
- информацию, распространение которой в Российской Федерации ограничивается или запрещается.

К четвертому виду информации будем относить и информацию, причиняющую вред здоровью и (или) развитию детей.

*Информация, причиняющая вред здоровью и (или) развитию детей*, – информация (в том числе содержащаяся в информационной продукции для детей), распространение которой среди детей запрещено или ограничено в соответствии с настоящим Федеральным законом [Федеральный закон от 29.12.2010 № 436 «О защите детей от информации, причиняющей вред их здоровью и развитию» // Рос. газета. 2010. № 297. 31 декабря].

До принятия Федерального закона «О защите детей от информации, причиняющей вред их здоровью и развитию», в ч. 1 ст. 14 Федерального закона «Об основных гарантиях прав ребенка в Российской Федерации» декларировалась «защита ребенка от информации, пропаганды и агитации, наносящих вред его здоровью, нравственному и духовному развитию, в том числе... от распространения печатной продукции, аудио- и видеопроductии, пропагандирующей насилие и жестокость, порнографию, наркоманию, токсикоманию, антиобщественное поведение» [Федеральный закон от 24.07.1998 № 124 «Об основных гарантиях прав ребенка в Российской Федерации». // Рос. Газета. 1998. № 147. 05 августа].

Сам Федеральный закон «О защите детей от информации, причиняющей вред их здоровью и развитию» призван урегулировать отношения, связанные с защитой детей от информации, причиняющей вред их здоровью и развитию, в том числе от информации, содержащейся в информационной продукции, распространяемой посредством сети Интернет.

При этом под информационной продукцией понимается предназначенная для оборота на территории Российской Федерации продукция средств массовой информации, печатная продукция, аудиовизуальная продукция на любых видах носителей, программы для электронных вычислительных машин и базы данных, а также информация, распространяемая посредством зрелищных мероприятий, и информация, размещаемая в информационно-

телекоммуникационных сетях (в том числе в сети Интернет) и сетях подвижной радиотелефонной связи.

К информации, запрещенной для распространения среди детей, в том числе посредством сети Интернет, относится информация:

- побуждающая детей к совершению действий, представляющих угрозу их жизни или здоровью, в том числе к причинению вреда своему здоровью, самоубийству;
- способная вызвать у детей желание употребить наркотические средства, психотропные и одурманивающие вещества, табачные изделия, алкогольную и спиртосодержащую продукцию, пиво и напитки, изготавливаемые на его основе, принять участие в азартных играх, заниматься проституцией, бродяжничеством или попрошайничеством;
- обосновывающая или оправдывающая допустимость насилия или жестокости либо побуждающая осуществлять насильственные действия по отношению к людям или животным, за исключением случаев, предусмотренных настоящим Федеральным законом;
- отрицающая семейные ценности и формирующая неуважение к родителям и другим членам семьи;
- оправдывающая противоправное поведение;
- содержащая нецензурную брань;
- содержащая информацию порнографического характера.

К информации, ограниченной для распространения среди детей определенных возрастных категорий, относится информация:

- представляемая в виде изображения или описания жестокости, физического и (или) психического насилия, преступления или иного антиобщественного действия;
- вызывающая у детей страх, ужас или панику, в том числе представляемая в виде изображения или описания в унижающей человеческое достоинство форме насильственной смерти, заболевания, самоубийства, несчастного случая, аварии или катастрофы и (или) их последствий;
- представляемая в виде изображения или описания половых отношений между мужчиной и женщиной;
- содержащая бранные слова и выражения, не относящиеся к нецензурной брани.

Законодатель предусмотрел особые правовые условия распространения информации посредством информационно-телекоммуникационных сетей. Доступ детей к информации, распространяемой посредством информационно-телекоммуникационных сетей (в том числе сети Интернет), должен предоставляться операторами связи, оказывающими телематические услуги связи (провайдером интернет-услуг) в пунктах коллективного доступа, только при условии применения указанными операторами связи технических, программно-аппаратных средств защиты детей от информации, причиняющей вред их здоровью и развитию.

Оборот информационной продукции, содержащей информацию, запрещенную для распространения среди детей, без знака информационной продукции не допускается, но при этом указаны исключительные позиции в виде:

- учебников и учебных пособий, рекомендуемых или допускаемых к использованию в образовательном процессе в соответствии с законодательством РФ в области образования;
- телепрограмм, телепередач, транслируемых в эфире без предварительной записи;
- информационной продукции, распространяемой посредством радиовещания;
- информационной продукции, демонстрируемой посредством зрелищных мероприятий;
- периодических печатных изданий, специализирующихся на распространении информации общественно-политического или производственно-практического характера.

В свою очередь, вопросы защиты информации представлено в ст.16 Федерального закона «Об информации, информационных технологиях и о защите информации». Защита информации представляет собой принятие правовых, организационных и технических мер, направленных на:

- обеспечение защиты информации от неправомерного доступа, уничтожения, модифицирования, блокирования, копирования, предоставления, распространения, а также от иных неправомерных действий в отношении такой информации;
- соблюдение конфиденциальности информации ограниченного доступа;
- реализацию права на доступ к информации.

Также в статье прописаны обязанности обладателя информации по защите самой информации. «Обладатель информации, оператор информационной системы в случаях, установленных законодательством Российской Федерации, обязаны обеспечить:

- предотвращение несанкционированного доступа к информации и (или) передачи ее лицам, не имеющим права на доступ к информации;
- своевременное обнаружение фактов несанкционированного доступа к информации;
- предупреждение возможности неблагоприятных последствий нарушения порядка доступа к информации;
- недопущение воздействия на технические средства обработки информации, в результате которого нарушается их функционирование;
- возможность незамедлительного восстановления информации, модифицированной или уничтоженной вследствие несанкционированного доступа к ней» [Федеральный закон от 27.07.2006 № 149-ФЗ (ред. от 28.07.2012) «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» // Рос. газета. 2006. № 165. 29 июля].

В настоящее время также выделяется общепринятая практика реализации интересующего вида безопасности, через **основные направления правового обеспечения информационной безопасности**:

- **защита прав на получение информации**, что предполагает обеспечение условий, препятствующих преднамеренному сокрытию или искажению информации при отсутствии для этого законных оснований. Данное положение положено в основу ст.29 Конституции Российской Федерации, «Каждый имеет право свободно искать, получать, передавать, производить и распространять информацию любым законным способом»;

- **защита государственной тайны** представлена в принятом в 1993 году Федеральном законе «О государственной тайне» [Закон РФ от 21.07.1993 № 5485-1 (ред. от 08.11.2011) «О государственной тайне» // Собрание законодательства РФ. 1997. № 41, ст. 8220-8235], который регулирует отношения, возникающие в связи с отнесением сведений к государственной тайне, их засекречиванием или рассекречиванием и защитой в интересах обеспечения безопасности Российской Федерации. В ст. 2 Закона дается понятие «**государственная тайна**» как «защищаемые государством сведения в области его военной, внешнеполитической, экономической, разведывательной, контрразведывательной и оперативно-розыскной деятельности, распространение которых может нанести ущерб безопасности Российской Федерации»;

- **защита конфиденциальной и коммерческой информации в основе представлена в ст.23 Конституции Российской Федерации** провозглашает права граждан на «неприкосновенность частной жизни, личную и семейную тайну». В свою очередь, понятие «**коммерческая тайна**» определено ст.139, п.1 Гражданского кодекса Российской Федерации: «Информация составляет служебную или коммерческую тайну в случае, когда информация имеет действительную или потенциальную коммерческую ценность в силу неизвестности ее третьим лицам, к ней нет свободного доступа на законном основании, и обладатель информации принимает меры к охране ее конфиденциальности».

- защита от информации, причиняющая вред здоровью и (или) развитию детей. Данное направление предполагает реализацию мер защиты детей от информации, причиняющая им вред здоровью и (или) развитию.

**При этом основными показателями правового обеспечения информационной безопасности являются:**

### **1. Права собственности, владения и распоряжения информацией.**

Для обеспечения четкой правовой базы применения к информации норм права в Федеральном законе «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» (п. 11, ст. 2) вводится понятие «**документированная информация** – зафиксированная на материальном носителе путем документирования информация с реквизитами, позволяющими определить такую информацию или в установленных законодательством Российской Федерации случаях ее материальный носитель». Разрешение различных конфликтов в области информационных отношений на базе действующего законодательства возможно только для документированной информации [Федеральный закон от 27.07.2006 № 149-ФЗ (ред. от 28.07.2012) «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» // Рос. газета. 2006. № 165. 29 июля].

В статье 2 данного Закона определены два главных понятия имущественных прав в информационной области:

- **обладатель информации** - лицо, самостоятельно создавшее информацию либо получившее на основании закона или договора право разрешать или ограничивать доступ к информации, определяемой по каким-либо признакам;
- **владелец сайта в сети "Интернет"** - лицо, самостоятельно и по своему усмотрению определяющее порядок использования сайта в сети "Интернет", в том числе порядок размещения информации на таком сайте

С правом собственности, владения и распоряжения информацией тесно связано понятие авторского права и сопутствующее этому понятию нарушение в форме «пиратства».

**2. Степень открытости информации** представлена в ограничительных мерах доступа к информации устанавливаемых федеральными законами в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства. Также запрещается требовать от гражданина (физического лица) предоставления информации о его частной жизни, в том числе информации, составляющей личную или семейную тайну, и получать такую информацию помимо воли гражданина (физического лица), если иное не предусмотрено федеральными законами [Федеральный закон от 27.07.2006 № 149-ФЗ (ред. от 28.07.2012) «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» // Рос. газета. 2006. № 165. 29 июля].

**3. Уровень вреда наносимого информацией.** В настоящее время определяется возрастными показателями, делящими информацию на запрещенную и ограниченную для распространения среди детей.

Таким образом, изучив **правовые основы информационной безопасности в современных условиях** можно сделать следующие выводы:

Под *информацией* будем понимать «сведения о лицах, предметах, фактах, событиях, явлениях и процессах независимо от формы их представления».

*Основными аспектами решения проблемы защиты информации* являются: четкое выделение объекта безопасности, а исходя из этого существующие угрозы информационной безопасности.

*Основными направлениями правового обеспечения информационной безопасности* являются: **защита прав на получение информации**; предотвращение разглашения государственной тайны; защита конфиденциальной и коммерческой информации; защита от информации, причиняющая вред здоровью и (или) развитию детей.

*Основными показателями правового обеспечения информационной безопасности* являются: права собственности, владения и распоряжения информацией; степень

открытости информации и уровень вреда наносимого информацией [Кванталиани И.Э. Деятельность организации Североатлантического договора (НАТО) в сфере обеспечения информационной безопасности // Правовая инициатива. 2012. № 3/2012. С. 6.].

### **3. Выполнение контрольной работы №3**

*(в форме реферата или научно-исследовательской статьи)*

1. *Правовые проблемы информационной безопасности.*
2. *Основы правовой защиты объектов информационных правоотношений от угроз в информационной сфере.*
3. *Правовая защита интересов личности, общества и государства от нарушения порядка распространения информации.*
4. *Правовая защита информации, информационных ресурсов и информационных систем от угроз несанкционированного и неправомерного воздействия посторонних лиц.*
5. *Защита прав и свобод в информационной сфере в условиях информатизации.*
6. *Структура правового регулирования отношений в области информационной безопасности.*
7. *Основные направления обеспечения информационной безопасности.*

### **4. Выполнение практических заданий по теме занятия:**

1. *Докажите, что само регулирование информационных отношений при построении информационного общества нуждается в тщательном исследовании.*
2. *Сопоставьте известные определения информационной безопасности. Какие два подхода в их формировании можно выделить? Аргументируйте.*
3. *Расскажите о наиболее актуальном и одновременно противоречивом виде информационной безопасности - информационной безопасности детей.*
4. *Назовите и характеризуйте виды информации в зависимости от порядка ее предоставления или распространения.*

### **СРС № 6:**

1. *Охарактеризовать основные направления правового обеспечения информационной безопасности.*

2. Рассмотреть основные показатели правового обеспечения информационной безопасности.
3. Проанализировать основные показатели правового обеспечения информационной безопасности.

### Литература

1. Агапов А.Б. Основы федерального информационного права России. М., 1995.
2. Актуальные проблемы права СМИ. Материалы первой российско-американской конференции / Под ред. Г.В. Винокурова, А.Г. Рихтера, В.В. Чернышева. М., 1997.
3. Алексеев С.С. Общая теория права. Т. 2. М., 1982.
4. Анализ законотворчества в РФ в контексте права человека на информацию // Центр «Право и средства массовой информации». 1999. Серия «Журналистика и право». Вып. 17
5. Багрова И.Ю. Правовое регулирование деятельности библиотек за рубежом. М., 2001
6. Батулин Ю.М. Проблемы компьютерного права. М., 1991.
7. Бачило И.Л. Информация как объект отношений, регулируемых Гражданским кодексом РФ /Ч Сб. НТИ. Сер. 1. 1999. № 5.
8. Бачило И.Л. Методология решения правовых проблем в области информационной безопасности // Информатика и вычислительная техника. 1992. № 2-3
9. Бачило И.Л. Информационное право: основы практической информатики: Учеб. пособие. М., 2003.
10. Кванталиани И.Э. Деятельность организации Североатлантического договора (НАТО) в сфере обеспечения информационной безопасности // Правовая инициатива. 2012. № 3/2012. С. 6.
11. Окинавская Хартия глобального информационного общества от 22 июля 2000 г. // Дипломатический вестник. 2000. № 8. С. 51-56.
12. Доктрина информационной безопасности Российской Федерации (утверждена Президентом Российской Федерации 9 сентября 2000 г. № Пр-1895) // Рос. Газета. 2000. № 187. 28 сентября.
13. Национальный стандарт РФ «Информационная технология. Практические правила управления информационной безопасностью». – ГОСТ Р ИСО/МЭК 17799-2005.
14. Федеральный закон от 04.07.1996 № 85-ФЗ «Об участии в международном информационном обмене» // Рос. Газета. 1996. № 129. 11 июля.

15. ГОСТ Р50922-96 «Защита информации. Основные термины и определения».
16. Федеральный закон от 29.12.2010 № 436 «О защите детей от информации, причиняющий вред их здоровью и развитию» // Рос. газета. 2010. № 297. 31 декабря.
17. Федеральный закон от 27.07.2006 № 149-ФЗ (ред. от 28.07.2012) «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» // Рос. газета. 2006. № 165. 29 июля.
18. Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая) от 30.11.1994 № 51-ФЗ (ред. от 06.12.2011, с изм. от 27.06.2012) (с изм. и доп., вступающими в силу с 01.07.2012) // Рос. газета. 1994. № 238-239. 08 декабря.
19. Закон РФ от 21.07.1993 № 5485-1 (ред. от 08.11.2011) «О государственной тайне» // Собрание законодательства РФ. 1997. № 41, ст. 8220-8235.
20. Федеральный закон от 24.07.1998 № 124 «Об основных гарантиях прав ребенка в Российской Федерации». // Рос. Газета. 1998. № 147. 05 августа.

**Методические указания для подготовки  
к практическому занятию №7  
(2 часа)**

**МЕТОДЫ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ИНФОРМАЦИОННЫХ ОТНОШЕНИЙ В ОБЛАСТИ МАССОВОЙ ИНФОРМАЦИИ**

**Цель:** формирование научных представлений и глубоких теоретических знаний о правовом регулировании информационных отношений в области массовой информации.

**Задачи:**

- рассмотреть основы правового регулирования информационных отношений в области массовой информации
- исследовать конституционные гарантии свободы массовой информации;
- проанализировать особенности регулирования информационных отношений, возникающих при производстве, распространении и потреблении массовой информации в Российской Федерации;
- развивать аналитические способности студентов, расширять представление как о дисциплине, так и о специальности в целом;
- воспитывать интерес и уважение к будущей специальности и профессиональной деятельности.

**СОДЕРЖАНИЕ**

**1. Оргмомент** (объявление темы, целей и задач занятия)

**2. Беседа по теоретическому материалу** (с опорой на вопросы для самоподготовки студентов):

- *Каковы особенности правового регулирования информационных отношений в области массовой информации?*
- *Каковы конституционные гарантии свободы массовой информации?*



- *Каковы особенности регулирования информационных отношений, возникающих при производстве, распространении и потреблении массовой информации в Российской Федерации?*
- *В чем суть государственной поддержки средств массовой информации?*
- *Как в СМИ освещается деятельность органов государственной власти?*
- *Каковы особенности регулирования информационных отношений, возникающих в деятельности печатной прессы и электронных средств массовой информации?*

## **Материал для подготовки к занятию**

### **Понятие правового режима информации**

Наряду с предметом и методами регулирования информационных отношений в качестве одного из системообразующих факторов, выступает правовой режим информации, рассматриваемый в качестве основы выделения информационного права в отдельную отрасль.

Термином правовой режим довольно часто оперируют в юридической литературе. Достаточно назвать работы таких авторов, как С.С.Алексеев, Н.И.Матузов, А.В.Малько, В.Б.Исаков, Б.В.Ерофеев, В.Ф. Попондопуло, Д.Н.Бахрак, чтобы обозначить масштабы применения и отраслевую географию данного понятия.

Наиболее обстоятельный анализ правового режима дается в работах С.С.Алексеева, который понимает под ним порядок регулирования, выраженный в «комплексе правовых средств, характеризующих особое сочетание взаимодействующих между собой дозволений, запретов, а также позитивных обязываний и создающих особую направленность регулирования (Алексеев С.С.Теория права. М., 1993. – С.170).Регулирующими воздействиями являются дозволения и фактические управомочия, с одной стороны, и обязывания и запреты – с другой.

На практике термин «фактическое управомочие» может быть применен в отношении сведений, составляющих коммерческую и служебную тайну и обладатель которых не наделяется какими-либо исключительными правами на данный объект гражданский прав, но располагает фактической монополией на него.

Если регулирование информационных отношений характеризуется мерой возрастания дозволений либо фактических управомочий, что равнозначно мере убывания запретов и обязываний, можно говорить о льготном информационном режиме.

Если регулирование информационных отношений характеризуется мерой убывания дозволений либо фактических управомочий, что равнозначно мере возрастания запретов и обязываний, можно говорить об ограничительном информационном режиме.

Льготный и ограничительный режимы, если прибегнуть к терминологии С.С.Алексеева, являются генеральными юридическими режимами и выступают в качестве заглавных, например, для гражданского и административного права соответственно. Эти режимы будут служить наиболее общими и при дифференциации правового режима информации на режим свободного и режим ограниченного доступа.

Вместе с тем в силу широты диапазона проявлений информации общие ее режимы модифицированы в частные, которые характеризуют специфику правовой регламентации отдельных сфер ее циркуляции. Однако ни в теории, ни в практике не выработано единого подхода к частным правовым режимам информации, хотя отдельные сферы обществен-

ных отношений по ее поводу уже давно подвергались правовому опосредованию. Имеются в виду сферы правовой охраны интеллектуальной продукции, документированной информации и сфера регулирования режима сведений, составляющих служебную, коммерческую, банковскую, государственную и некоторые другие виды тайн.

Сказанное выше позволяет осуществить классификацию частных правовых режимов информации по основанию их принадлежности к режиму свободного или ограниченного доступа:

- *режим свободного доступа* будут образовывать режим исключительных прав, режим информации, отнесенной к общественному достоянию, и режим массовой информации;
- *режим ограниченного доступа* будут составлять режим конфиденциальной информации и режим информации, отнесенной к государственной тайне.

### **Правовое регулирование информационных отношений в области массовой информации**

Институт массовой информации — важнейший институт информационного права. Этим институтом регулируются информационные отношения, возникающие при производстве и распространении массовой информации.

Свобода массовой информации гарантируется Конституцией РФ.

Институт массовой информации, как и институт интеллектуальной собственности, базируется как на правовом фундаменте на основной информационной конституционной норме.

«Статья 29 4. Каждый имеет право свободно искать, получать, передавать, производить и распространять информацию любым законным способом. Перечень сведений, составляющих государственную тайну, определяется федеральным законом».

Это означает, что производство массовой информации, как и любых других видов информации, открыто. Ограничения в распространении информации ограниченного доступа могут вводиться только федеральным законом.

Гарантии массовой информации закрепляются ст. 29.

«Статья 29 5. Гарантируется свобода массовой информации. Цензура запрещается». Конституция РФ вводит следующие ограничения при распространении массовой информации.

«Статья 29 2. Не допускаются пропаганда или агитация, возбуждающие социальную, расовую, национальную или религиозную ненависть и вражду. Запрещается пропаганда социального, расового, национального, религиозного или языкового превосходства».

Норма устанавливает конкретные виды информации, распространение которой нарушает интересы личности, общества и государства. Распространение такой информации не допускается.

Эти ограничения на распространение информации, «опасной» для личности, общества, государства, основаны на предписании, содержащемся в следующей статье Конституции РФ.

«Статья 55 3. Права и свободы человека и гражданина могут быть ограничены федеральным законом только в той мере, в какой это необходимо в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства».

Конституционный Суд РФ рассматривает это предписание в качестве принципа «соразмерного конституционно значимым целям ограничения прав и свобод»<sup>1</sup> См. постановление Конституционного Суда РФ от 4 апреля 1996 г. № 9-П «По делу о проверке конституционности ряда нормативных актов города Москвы и Московской области, Ставрополь-

ского края, Воронежской области и города Воронежа, регламентирующих порядок регистрации граждан, прибывающих на постоянное жительство в названные регионы»].

Конституция РФ гарантирует также защиту каждого от принуждения в выражении собственных мнений и убеждений.

«Статья 29

3. Никто не может быть принужден к выражению своих мнений и убеждений или отказу от них».

Эта норма, в частности, устанавливает недопустимость насильственного получения журналистами сведений от их источников и запрещает распространять такую информацию.

Важнейшими для развития института массовой информации являются также следующие нормы Конституции РФ.

«Статья 15 3. Законы подлежат официальному опубликованию. Неопубликованные законы не применяются. Любые нормативные правовые акты, затрагивающие права, свободы и обязанности человека и гражданина, не могут применяться, если они не опубликованы официально для всеобщего сведения».

Это означает необходимость официального опубликования законов, в том числе и средствами массовой информации на всех уровнях их принятия. Неопубликованный официально закон не действует и его нормы не могут применяться для разрешения споров.

«Статья 41 3. Соккрытие должностными лицами фактов и обстоятельств, создающих угрозу для жизни и здоровья людей, влечет за собой ответственность в соответствии с федеральным законом».

Данная норма обязывает должностных лиц передавать информацию об угрозе для жизни и здоровья людей, в том числе и для распространения средствами массовой информации.

«Статья 42 «Каждый имеет право на благоприятную окружающую среду, достоверную информацию о ее состоянии и на возмещение ущерба, причиненного его здоровью или имуществу экологическим правонарушением».

Эта норма является веским основанием (если не обязанностью) для СМИ получать такую информацию от всех возможных источников и доводить ее до всеобщего сведения с целью вынуждения соответствующих субъектов к принятию мер, направленных на недопустимость экологических правонарушений.

Основным, системообразующим актом, регулирующим информационные отношения, является Закон РФ от 27 декабря 1991 г. «О средствах массовой информации». Нормы этого Закона применяются в отношении средств массовой информации, учреждаемых в РФ, а для создаваемых за ее пределами — лишь в части, касающейся распространения их продукции в Российской Федерации. Юридические лица и граждане других государств, лица без гражданства пользуются правами и исполняют обязанности, предусмотренные настоящим Законом, наравне с организациями и гражданами Российской Федерации, если иное не установлено законом.

### **Особенности регулирования информационных отношений, возникающих при производстве, распространении и потреблении массовой информации в Российской Федерации**

Как отмечает в своей монографии М.А. Федотов, «до 12 июня 1990 г. в нашей стране не существовало ни отрасли СМИ, ни правового акта, который регулировал бы общественные отношения, связанные с организацией и деятельностью СМИ. Отсутствие правового регулирования компенсировалось партийными нормами. В этот период законодательство о СМИ развивалось в России как «цензурное право» [Федотов М.А. Законодательство Российской Федерации о средствах массовой информации. Научно-практический комментарий. М., 1999 (Журналистика и право Вып. 19). С. 28].

12 июня 1990 г. был принят Закон СССР «О печати и других средствах массовой информации», а 27 декабря 1991 г. — Закон РФ «О средствах массовой информации». Закон СССР декларировал свободу печати, российский закон провозглашает свободу СМИ как естественное состояние прессы.

Законом РФ «О средствах массовой информации» вводятся следующие понятия и их определения.

Под массовой информацией понимаются предназначенные для неограниченного круга лиц печатные, аудио-, аудиовизуальные и иные сообщения и материалы.

Под средством массовой информации понимается периодическое печатное издание, радио-, теле-, видеопрограмма, кинохроникальная программа, иная форма периодического распространения массовой информации.

Под периодическим печатным изданием понимаются газета, журнал альманах, бюллетень, иное издание, имеющее постоянное название текущий номер и выходящее в свет не реже одного раза в год. Под радио-, теле- видео-, кинохроникальной программой понимается совокупность периодических аудио-, аудиовизуальных сообщений и материалов (передач), имеющая постоянное название и выходящая в свет (эфир) не реже одного раза в год.

Под продукцией средства массовой информации понимается тираж или часть тиража отдельного номера периодического печатного издания, отдельный выпуск радио-, теле-, кинохроникальной программы тираж или часть тиража аудио- или видеозаписи программы. Под распространением продукции средства массовой информации понимается продажа (подписка, доставка, раздача) периодических печатных изданий, аудио- или видеозаписей программ, трансляция радио-, телепрограмм (вещание), демонстрация кинохроникальных программ.

При производстве и распространении массовой информации действуют следующие основные субъекты:

- редакция средства массовой информации — организация, учреждение, предприятие либо гражданин, объединение граждан! осуществляющие производство и выпуск средства массовой информации;
- главный редактор — лицо, возглавляющее редакцию (независимо от наименования должности) и принимающее окончательные решения в отношении производства и выпуска средства массовой информации;
- журналист — лицо, занимающееся редактированием, созданием, сбором или подготовкой сообщений и материалов для редакции зарегистрированного средства массовой информации, связанное договорными отношениями либо занимающееся такой деятельностью по ее уполномочию;
- издатель — издательство, иное учреждение, предприятие (предприниматель), осуществляющее материально-техническое обеспечение производства продукции средства массовой информации, а также приравненное к издателю юридическое лицо или гражданин, для которого эта деятельность не является основной либо не служит главным источником дохода;
- распространитель — лицо, осуществляющее распространение продукции средства массовой информации по договору с редакцией, издателем или на иных законных основаниях.
- учредитель средства массовой информации гражданин, объединение граждан, предприятие, учреждение, организация, государственный орган.

Не может выступать учредителем:

- гражданин, не достигший восемнадцатилетнего возраста, либо отбывающий наказание в местах лишения свободы по приговору суда, ибо душевнобольной, признанный судом недееспособным;
- объединение граждан, предприятие, учреждение, организация, деятельность которых запрещена по закону;

- гражданин другого государства или лицо без гражданства, не продающее постоянно в Российской Федерации. Соучредители выступают в качестве учредителя совместно. Потребителями массовой информации являются широкий, практически неограниченный круг лиц, в том числе граждане и лица без гражданства, юридические лица, органы государственной власти и местного самоуправления, их должностные лица.

Основные направления правового регулирования отношений в области массовой информации:

- обеспечение гарантий свободы массовой информации; организация деятельности средства массовой информации; распространение массовой информации;
- отношения средств массовой информации с гражданами и организациями;
- права и обязанности журналиста;
- межгосударственное сотрудничество в области массовой информации;
- ответственность за нарушение законодательства о средствах массовой информации.

Информационные правоотношения, складывающиеся в сфере массовой информации, можно условно подразделить на «внутренние» и «внешние». Первые затрагивают вопросы внутренней организации СМИ и включают отношения между основными субъектами: учредителями (соучредителями), редакцией, издателем, распространителем и, наконец, собственником. Вторая группа включает правоотношения, возникающие в связи с деятельностью СМИ между перечисленными выше субъектами и третьими лицами, будь то граждане, объединения граждан, юридические лица, органы государственной власти и местного самоуправления [ См.: Федотов М.А. Законодательство Российской Федерации о средствах массовой информации. Научно-практический комментарий. С. 397, 398].

### **Обеспечение гарантий свободы массовой информации**

Начиная с Конституции РСФСР 1918 г. в отечественной правовой системе сложилась традиция рассматривать деятельность печати исключительно с «классовых позиций» [ См.: Федотов М.А. Законодательство Российской Федерации о средствах массовой информации. Научно-практический комментарий. С. 349]. В настоящее время свобода массовой информации в России устанавливается Конституцией РФ и развивается нормами Закона РФ «О средствах массовой информации».

В Российской Федерации не подлежат ограничениям:

- поиск, получение, производство и распространение масс. информации;
- учреждение средств массовой информации, владение, пользование и распоряжение ими;
- изготовление, приобретение, хранение и эксплуатация технических устройств и оборудования, сырья и материалов, предназначенных для производства и распространения продукции средств массовой информации.

Цензура массовой информации, т.е. требование от редакции средства массовой информации со стороны должностных лиц, государственных органов, организаций, учреждений или общественных объединений предварительно согласовывать сообщения и материалы (кроме случаев, когда должностное лицо является автором или интервьюируемым), а равно наложение запрета на распространение сообщений и материалов, их отдельных частей, — не допускается.

Создание и финансирование организаций, учреждений, органов или должностей, в задачи либо функции которых входит осуществление цензуры массовой информации, не допускаются.

Исключения и ограничения в деятельности СМИ могут вводиться только законодательством РФ о средствах массовой информации в интересах защиты личности, общества, государства.

Законом устанавливается недопустимость злоупотребления свободой массовой информации (ст. 4):

- не допускается использование средств массовой информации в целях совершения уголовно наказуемых деяний, для разглашения сведений, составляющих государственную или иную специально охраняемую законом тайну, для призыва к захвату власти, насильственному изменению конституционного строя и целостности государства, разжигания национальной, классовой, социальной, религиозной нетерпимости или розни, для пропаганды войны, а также для распространения передач, пропагандирующих порнографию, культ насилия и жестокости;
- запрещается использование в теле-, видео-, кинопрограммах, документальных и художественных фильмах, а также в информационных компьютерных файлах и программах обработки информационных текстов, относящихся к специальным средствам массовой информации, скрытых вставок, воздействующих на подсознание людей и (или) оказывающих вредное влияние на их здоровье;
- запрещаются распространение в средствах массовой информации, а также в компьютерных сетях сведений о способах, методах разработки, изготовления и использования, местах приобретения наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров, пропаганда каких-либо преимуществ использования отдельных наркотических средств, психотропных веществ, их аналогов и прекурсоров, за исключением рекламы наркотических средств и психотропных веществ, занесенных в списки II и III в соответствии с Федеральным законом от 8 января 1998 г. № 3-РФ «О наркотических средствах и психотропных веществах»[\[5\]](#), в средствах массовой информации, рассчитанных на медицинских и фармацевтических работников, а также распространение иной информации, распространение которой запрещено федеральными законами.

### **Ответственность за нарушение законодательства о средствах массовой информации**

Учредители, редакции, издатели, распространители, государственные органы, организации, учреждения, предприятия и общественные объединения, должностные лица, журналисты, авторы распространенных сообщений и материалов несут ответственность за нарушения законодательства РФ о средствах массовой информации.

Редакция, главный редактор, журналист не несут ответственности за распространение сведений, не соответствующих действительности и порочащих честь и достоинство граждан и организаций, либо ущемляющих права и законные интересы граждан, либо представляющих собой злоупотребление свободой массовой информации и (или) правами журналиста в том случае, если эти сведения:

присутствуют в обязательных сообщениях;

получены от информационных агентств;

содержатся в ответе на запрос информации либо в материалах пресс-служб государственных органов, организаций, учреждений, предприятий, органов общественных объединений;

являются дословным воспроизведением фрагментов выступлений народных депутатов на съездах, сессиях, заседаниях, конференциях, пленумах общественных объединений, а также официальных выступлений должностных лиц государственных органов, организаций и общественных объединений;

содержатся в авторских произведениях, идущих в эфир без предварительной записи, либо в текстах, не подлежащих редактированию и соответствию с Законом «О средствах массовой информации»;

являются дословным воспроизведением сообщений и материалов или их фрагментов, распространенных другим средством массовой информации, которое может быть ус-

тановлено и привлечено к ответственности за данное нарушение законодательства РФ о средствах массовой информации.

Ущемление свободы массовой информации, т.е. воспрепятствование в какой бы то ни было форме со стороны граждан, должностных лиц государственных органов и организаций, общественных объединений законной деятельности учредителей, редакций, издателей и распространителей продукции средства массовой информации, а также журналистов, влечет уголовную, административную, дисциплинарную или иную ответственность в соответствии с законодательством РФ.

К правонарушениям в этой области относятся:

осуществление цензуры;

вмешательство в деятельность и нарушение профессиональной самостоятельности редакции;

незаконное прекращение либо приостановление деятельности средства массовой информации;

нарушение права редакции на запрос и получение информации;

незаконное изъятие, а равно уничтожение тиража или его части,

принуждение журналиста к распространению или отказу от распространения информации;

(установление ограничений на контакты с журналистом и передачу ему информации, за исключением сведений, составляющих государственную, коммерческую или иную специально охраняемую законом тайну);

нарушение прав журналиста, установленных законом. Обнаружение органов, организаций, учреждений или должностей, в функции которых входит осуществление цензуры массовой Информации, влечет немедленное прекращение их финансирования и ликвидацию в порядке, предусмотренном законодательством РФ,

Злоупотребление свободой массовой информации влечет уголовную, административную, дисциплинарную или иную ответственность в соответствии с законодательством РФ.

Злоупотребление правами журналиста либо несоблюдение обязанностей журналиста — влечет уголовную или дисциплинарную ответственность в соответствии с законодательством РФ.

Нарушение законодательства РФ о средствах массовой информации влечет уголовную, административную, дисциплинарную или иную ответственность в соответствии с законодательством РФ. К таким нарушениям относятся:

учреждение средства массовой информации через подставное лицо, получение свидетельства о регистрации либо лицензии на вещание обманным путем, скрытая уступка лицензии, уклонение от уплаты регистрационного сбора или неправомерного получения льгот, установленных для специализированных средств массовой информации;

незаконное изготовление продукции средства массовой информации без его регистрации либо после решения о прекращении или приостановлении его деятельности, уклонение от перерегистрации, а также предъявление при регистрации не предусмотренных Законом «О средствах массовой информации» требований;

воспрепятствование осуществляемому на законном основании и распространению продукции средства массовой информации, установление незаконных ограничений на розничную продажу тиража периодического печатного издания;

незаконное распространение продукции средства массовой информации без его регистрации либо после решения о прекращении или приостановлении его деятельности или без разрешения на выход в эфир (в эфир), незаконное коммерческое распространение, вещание без лицензии либо с нарушением лицензионных условий;

нарушение правил распространения обязательных сообщений, рекламы, эротических изданий и программ;

нарушение порядка объявления выходных данных, представления обязательных экземпляров, хранения материалов теле- и радиопередач;  
создание искусственных помех, препятствующих уверенному приему радио- и телепрограмм.

Могут быть обжалованы в суд следующие действия:

отказ в регистрации средства массовой информации, нарушения регистрирующим органом порядка и сроков регистрации, иные неправомерные действия регистрирующего органа;

решение комиссии по телерадиовещанию об аннулировании лицензии на вещание:

отказ и отсрочка в предоставлении запрашиваемой информации либо несоблюдение должностными лицами, работниками пресс служб государственных органов, организаций, учреждений, предприятий, органов общественных объединений требований ст. 40 указанного Закона;

отказ в аккредитации, лишение аккредитации, а равно нарушение прав аккредитованного журналиста.

Если суд признает обжалуемое решение или действие (бездействие) неправомерным, он выносит решение об обоснованности жала бы, обязанности устранить допущенное нарушение и возместить убытки, включая неполученные доходы, понесенные учредителем, редакцией, держателем лицензии.

Моральный (неимущественный) вред, причиненный гражданину в результате распространения средством массовой информации не соответствующих действительности сведений, порочащих честь и достоинство гражданина либо причинивших ему иной неимущественный вред, возмещается по решению суда средством массовой информации, а также-виновными должностными лицами и гражданами в размере, определяемом судом.

### **Государственная поддержка средств массовой информации**

Действия государства, направленные на поддержку СМИ, и значительной мере регулируются нормами Федерального закона от 1 декабря 1995 г. № 191-ФЗ «О государственной поддержке средств массовой информации и книгоиздания Российской Федерации».

С целью облегчения финансового состояния СМИ государством вводится ряд льгот. Освобождаются от налога на добавленную стоимость обороты по реализации продукции средств массовой информации, книжной продукции, связанной с образованием, наукой и культурой, а также редакционная, издательская и полиграфическая деятельность по производству книжной продукции, связанной с образованием, наукой и культурой, газетной и журнальной продукции.

Освобождаются от налога на добавленную стоимость услуги по транспортировке, погрузке, разгрузке, перегрузке периодических печатных изданий и книжной продукции, связанной с образованием, наукой и культурой.

Не подлежит налогообложению прибыль, полученная редакциями средств массовой информации, издательствами, информационными агентствами, телерадиовещательными компаниями, организациями по распространению периодических печатных изданий и книжной продукции, передающими центрами от производства и распространения продукции средств массовой информации и книжной продукции, связанной с образованием, наукой и культурой, в части, зачисляемой в федеральный бюджет.

Не подлежит налогообложению прибыль, полученная полиграфическими предприятиями и организациями от оказания услуг по производству книжной продукции, связанной с образованием, наукой и культурой, продукции средств массовой информации, в части, зачисляемой в федеральный бюджет.

Не подлежит налогообложению прибыль, полученная редакциями средств массовой информации, издательствами, информационными агентствами, телерадиовещательными компаниями и организациями по распространению периодических печатных изданий и книжной продукции и направленная ими на финансирование капитальных вложений по их



основному профилю. Не облагаемая налогом доля прибыли, направляемой на эти цели, не ограничивается.

Периодические печатные издания и книжная продукция, связанная с образованием, наукой и культурой, ввозимые на таможенную территорию Российской Федерации и вывозимые с этой территории редакциями средств массовой информации и издательствами, освобождаются от таможенной пошлины и сборов, связанных с импортом и экспортом.

Бумага, полиграфические материалы и полиграфические носители, аудио- и видеoinформация, технологическое и инженерное оборудование, ввозимые на таможенную территорию Российской Федерации редакциями средств массовой информации, издательствами, информационными агентствами, телерадиовещательными компаниями, полиграфическими предприятиями и организациями и используемые ими для производства продукции средств массовой информации и книжной продукции, связанной с образованием, наукой и культурой, освобождаются от таможенной пошлины.

Редакции средств массовой информации, издательства, информационные агентства, телерадиовещательные компании пользуются услугами организаций почтовой, телеграфной и телефонной связи по тарифам, предусмотренным для бюджетных организаций.

Редакции средств массовой информации, издательства, полиграфические предприятия и организации, информационные агентства, телерадиовещательные компании, организации по распространению периодических печатных изданий и передающие центры оплачивают аренду помещений в зданиях, являющихся федеральной собственностью, по тарифам и ставкам, не превышающим установленные для организаций сферы культуры.

Редакциям средств массовой информации, издательствам, информационным агентствам, телерадиовещательным компаниям передаются в хозяйственное ведение помещения, которыми они владеют либо пользуются в процессе своей производственно-хозяйственной деятельности.

Указанные льготы не распространяются на книжные и периодические печатные издания рекламного и эротического характера и средства массовой информации рекламного и эротического характера.

Законом также определяются особенности приватизации СМИ. Так, по закону не подлежат приватизации издательства и полиграфические предприятия, отнесенные исключительно к объектам федеральной собственности:

полиграфические предприятия, являющиеся монополистами на общероссийском рынке товаров (услуг);

полиграфические предприятия, оснащенные высокими технологиями для выпуска высокохудожественной и высококачественно!! печатной продукции;

издательства-монополисты на общероссийском рынке товаров (услуг);

предприятия-монополисты, обеспечивающие функционирование полиграфической отрасли.

Полиграфические предприятия, расположенные на территориях субъектов Федерации, относящиеся к объектам федеральной собственности и являющиеся монополистами по производству газетной, куриальной и книжной продукции на территории соответствующего субъекта Федерации, а также полиграфические предприятия, входящие в систему децентрализованной печати газет и журналов, преобразуются в акционерные общества. При этом 25,5% акций закрепляются в федеральной собственности сроком на три года, 24,5% Обыкновенных акций передаются акционируемым полиграфическим предприятиям на безвозмездной основе, 50% обыкновенных акций передаются на безвозмездной основе юридическим лицам — редакциям средств массовой информации и издательствам, выпускающим продукцию на данном полиграфическом предприятии и преобразующимся в акционерные общества открытого типа или являющимся таковыми. Пакеты акций между ними распределяются пропорционально объемам выпускаемой продукции в натуральном выражении.

## **Освещение деятельности органов государственной власти средствами массовой информации**

Одним из условий демократического общества является открытость информации органов государственной власти и местного самоуправления. В определенной мере отношения, возникающие в этой области, регулируются Федеральным законом «О порядке освещения деятельности органов государственной власти в государственных средствах массовой информации».

Этим Законом регулируются отношения, возникающие в связи с распространением государственными средствами массовой информации материалов или сообщений о деятельности органов государственной власти РФ и субъектов Федерации.

Под органами государственной власти понимаются федеральные органы государственной власти (Президент РФ, Федеральное Собрание в составе Совета Федерации и Государственной Думы, Правительство РФ, Конституционный Суд РФ, Верховный Суд РФ, Высший Арбитражный Суд РФ) и органы государственной власти субъектов Федерации (законодательные (представительные) и исполнительные органы власти республик, краев, областей, городов федерального значения, автономной области, автономных округов).

Под государственным федеральным средством массовой информации понимается средство массовой информации, учредителем которого выступает федеральный орган государственной власти, под государственным региональным средством массовой информации — средств массовой информации, учредителями которого выступают федеральные органы государственной власти совместно с органами государственной власти субъектов Федерации либо только органы государственной власти субъектов Федерации.

Под информационными программами понимаются ежедневные теле- и радиопрограммы новостей, за исключением авторских информационно-аналитических программ.

Нормами Федерального закона «О порядке освещения деятельности органов государственной власти в государственных средствах массовой информации» предписывается пресс-службам федеральных органов государственной власти вести аудио- и видеозапись всех официальных мероприятий с участием Президента РФ, заседаний Совета Федерации и Государственной Думы, Правительства РФ и его Президиума. Для таких записей устанавливается бессрочный режим хранения. Записи закрытых мероприятий производятся и хранятся в соответствии с требованиями законодательства РФ.

Журналистам средств массовой информации предоставляется право ознакомиться с записями и снять копии с них, кроме записей закрытых мероприятий.

Государственные федеральные аудиовизуальные средства массовой информации обязаны обеспечивать распространение следующих теле- и радиопрограмм в полном объеме не менее чем по одному общероссийскому телеканалу и одному общероссийскому радиоканалу и удобное для телезрителей и радиослушателей время, но не позднее чем через двадцать четыре часа с момента совершения соответствующих событий:

обращений и заявлений Президента РФ, Совета Федерации и Государственной Думы, Правительства РФ, трансляция которых предусмотрена соответствующими федеральными органами государственной власти;

торжественной церемонии вступления в должность Президента РФ;

открытия первого заседания Совета Федерации;

открытия первого заседания Государственной Думы;

открытия первого заседания нового Правительства РФ.

Государственные аудиовизуальные средства массовой информации включают в информационные программы в день, когда состоялось соответствующее событие, сообщения о решениях и действиях: Президента РФ, Совета Федерации, Государственной Думы.

Государственные федеральные аудиовизуальные средства массовой информации включают в информационные программы в день, когда состоялось соответствующее событие, сообщения о:

решениях и действиях Президента РФ;

решениях и действиях Конституционного Суда РФ;  
решениях и действиях Совета Федерации, о решениях и действиях Государственной Думы;

заявлениях и об обращениях Президента РФ, Совета Федерации и Государственной Думы, Правительства РФ;

выступлениях Председателя Правительства РФ на заседаниях Совета Федерации и Государственной Думы;

пресс-конференциях Президента РФ, Председателя Правительства РФ, Председателя Совета Федерации, Председателя Государственной Думы;

об иных общественно значимых фактах деятельности федеральных органов государственной власти.

Государственные федеральные аудиовизуальные средства массовой информации должны обеспечивать оперативное информирование телезрителей и радиослушателей об официальных визитах глав иностранных государств или правительств в Российскую Федерацию, а также об официальных визитах за рубеж Президента РФ, делегаций Совета Федерации и Государственной Думы, Правительства РФ.

Государственные федеральные аудиовизуальные средства массовой информации должны еженедельно, за исключением времени, когда заседания Совета Федерации и Государственной Думы не проводятся, выпускать в эфир по одному из общероссийских телеканалов и по одному и ( общероссийских радиоканалов обзорные информационно-просветительские программы продолжительностью не менее 45 минут об итогах работы Совета Федерации и Государственной Думы, их комитетов и Комиссий, депутатских объединений в Государственной Думе, о проведении парламентских слушаний, об истории и о практике российского и зарубежного парламентаризма, об укреплении российской государственности, о содержании и применении основных положений Конституции РФ, законов и иных правовых актов, принимаемых в Российской Федерации.

Государственные федеральные аудиовизуальные средства массовой информации должны обеспечить прием этих программ телезрителями и радиослушателями на территориях всех субъектов Федерации.

Сообщения о заседаниях Совета Федерации и Государственной Думы, Правительства РФ или его Президиума должны сопровождаться видеорядом данного заседания, если видеосюжет технически подготовлен к передаче в эфир.

Государственные региональные средства массовой информации должны по просьбе избранного по территориальному избирательному округу депутата Совета Федерации либо депутата Государственной Думы, либо депутата Государственной Думы, которому данный регион определен для работы его депутатским объединением в Государственной Думе, предоставлять им возможность выступления по месту их избрания один раз в два месяца по телеканалу и один раз в месяц по радиоканалу.

Государственные федеральные аудиовизуальные средства массовой информации должны не реже одного раза в месяц выпускать в эфир по одному из общероссийских телеканалов и по одному из общероссийских радиоканалов программы дебатов представителей депутатских объединений в Государственной Думе.

Участие журналиста (журналистов) соответствующего средств массовой информации в таких программах обязательно.

Участники дебатов должны соблюдать принятые ими правила ведения дебатов и не допускать оскорбительных высказываний в отношении друг друга.

Очередность участия представителей депутатских объединений и Государственной Думы в теле- и радиодebатах определяется совместно представителями всех депутатских объединений в Государственной Думе либо жребием.

Государственные аудиовизуальные средства массовой информации при формировании программной политики должны предусматривать и иных публицистических, информационных и информационно-аналитических программах всестороннее и объективное

информирование телезрителей и радиослушателей о работе федеральных органов государственной власти, об основных принципах государственного устройства Российской Федерации, основных направлениях внутренней и внешней политики государства, деятельности Президента РФ, о программе деятельности Правительства РФ, позиции депутатских объединений и Государственной Думе, депутатов Совета Федерации и депутатов Государственной Думы, разрешении дел и споров судами.

Тематические теле- или радиопрограммы государственных средств массовой информации о деятельности органов государственной власти Российской Федерации не могут прерываться рекламными материалами или сообщениями.

Контроль за соблюдением органами государственной власти и государственными аудиовизуальными средствами массовой информации требований законодательства РФ о порядке освещения деятельности органов государственной власти в государственных средствах массовой информации осуществляется в соответствии с федеральными законами.

Министерство РФ по делам печати, телерадиовещания и средств массовых коммуникаций осуществляет контрольные полномочия в отношении государственных аудиовизуальных средств массовой информации исключительно путем анализа записей теле- или радиопрограмм после их выхода в эфир.

Действия, нарушающие установленный Федеральным законом «О порядке освещения деятельности органов государственной власти в государственных средствах массовой информации» порядок освещения деятельности органов государственной власти в государственных средствах массовой информации, могут быть обжалованы в суд.

Лица, виновные в нарушении настоящего Федерального закона, несут административную или иную ответственность в соответствии с законодательством РФ.

Споры, вытекающие из нарушения установленного порядка освещения деятельности органов государственной власти в государственных средствах массовой информации, разрешаются судом, иными государственными органами в соответствии с их компетенцией и в порядке, установленном законом.

### 13.5. Об опубликовании в средствах массовой информации нормативных правовых актов

Как отмечалось выше, неопубликованные федеральные законы и иные нормативные правовые акты не применяются. Основные нормы, [регулирующие отношения в этой области, содержатся в Федеральном законе от 14 июня 1994 г. № 5-ФЗ «О порядке опубликования и вступления в силу федеральных конституционных законов, федеральных законов, актов палат Федерального Собрания».

В соответствии с этим Законом на территории РФ применяются только те федеральные конституционные законы, федеральные законы, акты палат Федерального Собрания, которые официально опубликованы. Датой принятия федерального закона считается день принятия его Государственной Думой в окончательной редакции. Датой принятия федерального конституционного закона считается день, когда он одобрен палатами Федерального Собрания в порядке, установленном Конституцией РФ.

Федеральные конституционные законы, федеральные законы подлежат официальному опубликованию в течение семи дней после дня их подписания Президентом РФ.

Акты палат Федерального Собрания публикуются не позднее десяти дней после дня их принятия.

Международные договоры, ратифицированные Федеральным Собранием, публикуются одновременно с федеральными законами об их ратификации.

Официальным опубликованием федерального конституционного закона, федерального закона, акта палаты Федерального Собрания считается первая публикация его полного текста в «Парламентской газете», «Российской газете» или «Собрании законодательства Российской Федерации».

Федеральные конституционные законы, федеральные законы направляются для официального опубликования Президентом РФ. Акты палат Федерального Собрания направляются для официального опубликования председателем соответствующей палаты или его заместителем

«Парламентская газета» является официальным периодическим изданием Федерального Собрания. Федеральные конституционные законы, федеральные законы подлежат обязательному опубликованию и «Парламентской газете». Обязательному опубликованию в «Парламентской газете» подлежат те акты палат Федерального Собрания, по которым имеются решения палаты, принявшей эти акты, об обязательном их опубликовании.

Федеральные конституционные законы, федеральные законы, акты палат Федерального Собрания могут быть опубликованы в иных печатных изданиях, а также доведены до всеобщего сведения (обнародованы) по телевидению и радио, разосланы государственным органам, должностным лицам, предприятиям, учреждениям, организациям, переданы по каналам связи, распространены в машиночитаемой форме.

Законы, акты палат Федерального Собрания и иные документы могут быть опубликованы в виде отдельного издания.

Федеральные конституционные законы, федеральные законы, акты палат Федерального Собрания вступают в силу одновременно на всей территории РФ по истечении десяти дней после дня их официального опубликования, если самими законами или актами палат не установлен другой порядок вступления их в силу.

«Собрание законодательства Российской Федерации» является официальным периодическим изданием, в котором публикуются федеральные конституционные законы, федеральные законы, акты палат Федерального Собрания, указы и распоряжения Президента РФ, постановления и распоряжения Правительства РФ, решения Конституционного Суда РФ о толковании Конституции РФ и о соответствии Конституции РФ законов, нормативных актов Президента РФ, Совета Федерации, Государственной Думы, Правительства РФ или отдельных положений перечисленных актов.

### **Реклама**

Федеральный закон «О рекламе» регулирует отношения, возникающие в процессе производства, размещения и распространения рекламы на рынках товаров, работ, услуг (далее — товары) Российской Федерации, включая рынки банковских страховых и иных услуг, связанных с использованием денежными средствами граждан (физических лиц) и юридических лиц, а также рынки ценных бумаг.

Целями Закона являются защита от недобросовестной конкуренции в области рекламы, предотвращение и пресечение ненадлежащей рекламы, способной ввести потребителей в заблуждение или нанести вред здоровью граждан, имуществу граждан или юридических лиц, окружающей среде либо вред чести, достоинству или деловой репутации указанных лиц, а также посягающей на общественные интересы, принципы гуманности и морали.

Реклама — распространяемая в любой форме, с помощью любых средств информация о физическом или юридическом лице, товарах, идеях и начинаниях, предназначенная для неопределенного круга лиц и призванная формировать или поддерживать интерес к этим физическому, юридическому лицу, товарам, идеям и начинаниям и способствовать реализации товаров, идей и начинаний;

Ненадлежащая реклама недобросовестная, недостоверная, незэтичная, заведомо ложная и иная реклама, в которой допущены нарушения требований к ее содержанию, времени, месту и способу распространения, установленных законодательством Российской Федерации. Контрреклама — опровержение ненадлежащей рекламы, распространяемое в целях ликвидации вызванных ею последствий.

Реклама должна быть распознаваема без специальных знаний или без применения технических средств именно как реклама непосредственно в момент ее представления независимо от формы или от используемого средства распространения.

Использование в рекламе объектов исключительных прав (интеллектуальной собственности) допускается в порядке, предусмотренном законодательством РФ.

Юридические лица или граждане — нарушители законодательства;) о рекламе несут гражданско-правовую ответственность в соответствии с законодательством РФ.

Лица, права и интересы которых нарушены в результате ненадлежащей рекламы, вправе обратиться в установленном порядке в суд, арбитражный суд с исками, в том числе с исками о возмещении убытков, включая упущенную выгоду (т.е. неполученные доходы), о возмещении вреда, причиненного здоровью и имуществу, компенсации морально вреда, а также о публичном опровержении ненадлежащей рекламы.

### **Особенности регулирования информационных отношений, возникающих в деятельности печатной прессы и электронных средств массовой информации**

Опыт западных стран говорит об определенных различиях при регулировании информационных отношений в области печатной продукции и электронных СМИ, Это определяется следующими условиями

Радио- и телевидение используют ограниченный ресурс окружающего пространства, обеспечивающего распространение массовой информации с помощью этих средств. Прежде всего это спектр радиочастот, который не может обеспечить неограниченное число вещательных компаний и потому нуждается в государственном регулировании. Наиболее эффективным средством здесь следует считать лицензирование использования этого ресурса на определенных условиях. Речь идет о распределении лицензий как определенного рода привилегий и на принуждение вещателей ограничивать рамки программ в интересах потребителя информации — зрителей и слушателей.

Количество эфирных каналов и кабельных сетей ограничено. Это особенно наблюдается в России, где в отдельных регионах действует не более одного, двух каналов телевидения. Отсюда необходимость осуществления защиты таких источников информации от попадания: под влияние отдельных лиц, политических партий, государственного диктата. Необходимо обеспечить законодательным путем на ограниченном ресурсе плюрализм и многообразие мнений, разнообразие тематики вещания.

Еще одним важным фактором следует считать ту роль, которую в настоящее время играет телевидение и радио в «управлении» общественным мнением, в способности оказывать влияние на каждого члена общества и на общество в целом. Ими сегодня формируются и общественное мнение, и общественное настроение, и общественное сознание в пределах отдельных стран и в трансграничном информационном пространстве. Понятно, что этот фактор определяется шириной охвата территорий при осуществлении вещания. Речь идет о многих миллионах людей, мнение которых формируется соответствующими программами, что не идет ни в какое сравнение с шириной охвата населения ватными средствами массовой информации.

Ограниченность ресурса распространения массовой информации электронными средствами вещания заставляет общество и государство решать вопросы законодательного регулирования информационных отношений в этой области с целью обеспечения на экране и в эфире плюрализма мнений, многообразия программ, обеспечивающих свободу поиска получения информации каждым, обеспечения объективной подачи материала. Крайне важна также задача борьбы с монополизмом в этой части.

Сегодня в Российской Федерации активно обсуждаются проблемы законодательного регулирования информационных отношений в области электронных средств массовой информации. В частности, рассматриваются вопросы принятия специальных федеральных законов, которые бы регулировали отношения в сфере электронных СМИ. Подготовлены и проекты федеральных законов в этой области.

### **Средства массовой информации и Интернет**

В соответствии с Законом РФ «О средствах массовой информации» под СМИ понимается форма периодического распространения предназначенных для неограниченного круга лиц сообщений и материалов. Под периодическим печатным изданием понимаются такие формы как газета, журнал, альманах, бюллетень, иное издание, имеющее постоянное название, текущий номер и выходящее в свет не реже одного раза в год.

Правила, установленные этим Законом для периодических печатных изданий, применяются и в отношении периодического распространения тиражом тысяча и более экземпляров текстов, созданных с помощью компьютеров и (или) хранящихся в их банках и базах данных, а равно в отношении иных средств массовой информации, продукция которых распространяется в виде печатных сообщений, материалов, изображений. Правила, установленные для радио- и телепрограмм, применяются в отношении периодического распространения массовой информации через системы телетекста, видеотекста и иные телекоммуникационные сети, если законодательством РФ не установлено иное (ст. 24 Закона).

В таком случае сайт в Интернет, на котором зафиксировано, на пример, более тысячи посещений (если рассматривать этот показатель как показатель массовости распространения информации) и которым регулярно обновляется (если принять этот признак за признак периодичности), можно было бы отнести и к средствам массовой информации и на него, следовательно, должны были бы распространяться нормы законодательства о СМИ.

Отдельные владельцы или держатели сайтов в Интернет действительно регистрируют их как СМИ и получают лицензии на такую деятельность. Это, как правило, те субъекты, которые распространяют информацию о своих традиционных СМИ еще и с помощью Интернет, или те, кто ранее работали в СМИ и как бы «приучены» к необходимости такой регистрации и лицензированию. Однако большинство владельцев сайтов их не регистрируют.

Хотя подобные рассуждения вроде бы и справедливы, тем не менее норма ст. 24 Закона РФ «О средствах массовой информации» вряд ли может быть применена к распространению массовой информации через Интернет как СМИ.

Одной из основных задач Закона РФ «О средствах массовой информации» является обеспечение свободы массовой информации, в соответствии с которой поиск, получение, производство и распространение массовой информации не подлежат ограничению. Ограничивается законом только распространение «вредной», опасной для общества информации, например, сведений, составляющих охраняемую законом тайну, призывы к захвату власти, насильственному изменению конституционного строя и нарушению целостности государства, разжиганию национальной, классовой, социальной, религиозной нетерпимости, пропаганда войны, а также распространение передач, пропагандирующих порнографию, культ насилия и жестокости (ст. 4 Закона). Следовательно, данным Законом не регулируются отношения по поводу содержания распространяемой информации, за исключением перечисленной выше опасной для общества. Основное же внимание обращено на отношения организационного порядка, направленные главным образом на регулирование отношений по поводу распределения частот для вещания и на регулирование естественных монополий. То же самое происходит и за рубежом (см. параграф 13.9. «Опыт регулирования информационных отношений, возникающих при производстве и распространении массовой информации за рубежом»), где деятельность вещательных компаний вообще не лицензируется. Известно, что для распространения информации через Интернет достаточно только подключения к этой сети. Никаких ограничений технического или организационного порядка здесь нет, а потому отсутствует необходимость государственных мер по регистрации и лицензированию этой деятельности, за исключением ограничения распространения разрешенной для общества информации. Наоборот, лицензирование такой деятельности может рассматриваться как своего рода попытка цензуры. Однако свобода производить и распространять информацию не должна вести ко вседозволенности или к информационной анархии, необходимо защитить общество от распространения через Ин-

тернет упомянутой выше вредной информации, а также права авторов при распространении этих произведений через Интернет. Именно в этой области необходимо правовое регулирование отношений в Интернет, связанное с содержанием распространяемой информации. Вопрос об ограничении на распространение содержания информации через Интернет не так уж прост. В качестве примера следовало бы упомянуть события, связанные с публикацией на сайте Интернет результатов исследований текущего голосования при проведении выборов депутатов Государственной Думы третьего созыва по опросам проголосовавших граждан, по поводу которых разгорелись споры. Федеральным законом от 24 июня 1999г. № 121-ФЗ «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» (ч. 3 ст. 54 «Опросы общественного мнения») предписывается: «В течение трех дней до дня голосования, а также в день голосования опубликование (обнародование) в средствах массовой информации результатов опросов общественного мнения, прогнозов результатов выборов, иных исследований, связанных с выборами, и. допускается». Естественно, при такой формулировке указанной нормы размещение информации в Интернет (а не СМИ) по поводу выборов нельзя считать нарушением законодательства. Следовательно, необходимо внести соответствующие изменения в этот нормативный акт, направленные на недопущение распространения такой информации в любой форме.

Таким образом, можно сделать вывод, что сайт в Интернет по существу нельзя рассматривать в качестве СМИ в смысле Закона «О средствах массовой информации». Думается, что норма ст. 24 упомянутого Закона, которой определено, что правила, установленные для радио- и телепрограмм, применяются в отношении периодического распространения массовой информации через телекоммуникационные сети, если законодательством не установлено иное, устарел и подлежит признанию утратившей силу, иначе ее действие может рассматриваться в определенном смысле как попытка введения цензуры.

Здесь можно согласиться со следующим мнением Ю.М. Батурина [ Батурин Ю.М. Телекоммуникации и право — вопросы стратегии. Центр «111 • и средства массовой информации». Серия «Журналистика и право». Вып. 26.] «В качестве общих замечаний можно привести следующие рассуждения. Закон «О средствах массовой информации» отражает специфику не столько массовости информации, сколько особенности ее производства и распространения, т.е. регулирует прежде всего отношения специфических участников, а не устанавливает режим массовой информации. Это подтверждает даже самый беглый обзор статей Закона. Таким образом, режим массовой информации раскрывается только через его организационно-правовую основу. С точки зрения гражданского законодательства особой специфики в отношении участников СМИ нет. Эта специфика СМИ проистекает не из ответственности участников, а из публичности массовой информации. Именно при этом основании в теории государственного права СМИ считается политическим институтом, а не потому, что здесь есть учредители, распространители, журналисты и т.д.

В частности, можно говорить о становлении следующих базовых принципов отношений по распространению информации посредством глобальных сетей электросвязи:

ответственность за распространение информации в Сети несет пользователь, распространяющий такую информацию, поскольку сам факт распространения информации говорит о желании пользователя выступить активным участником отношений, т.е. подключить к правоотношениям по распространению информации;

провайдер, предоставляющий доступ к Сети, не обязан контролировать нарушения своих пользователей (это может решаться в договоре), но обязан предупреждать в ясной и доходчивой форме об ответственности за ненадлежащее распространение информации;

распространение массовой информации должно оцениваться не по формальным критериям действующего законодательства о СМИ, которое ориентировано главным образом на специфику периодической печати, а с точки зрения последствий именно массового распространения информации».



Таким образом, размещение информации на сайте является способом распространения массовой информации, которое может и должно быть урегулировано правом, при условии соблюдения тонкого баланса интересов личности и общества в связи с провозглашенной свободой т.и информацию.

### **Опыт регулирования информационных отношений, возникающих при производстве и распространении массовой информации за рубежом**

В монографии «Четыре теории прессы»<sup>[1]</sup> Сиберт Фред.С., Шрамм Уилбур., Патерсон Теодор. Четыре теории прессы (Национальный институт прессы). М., 1998. С. 224. См. также: Диссертация Ефимовой Л.Л. «Публично-правовые основы государственного регулирования телевидения и радиовещания в Российской Федерации». Академии Государственной службы при Президенте Российской Федерации. М., 2000.<sup>[2]</sup> выделены следующие варианты общественно-правового положения прессы в государстве и обществе, которые авторы называют «четыре теории прессы»: авторитарная, либертарианская, советская и теория социальной ответственности Прессы.

Авторитарная теория прессы как бы поддерживает и отражает авторитарную доктрину государственного устройства, которому она служит (например, гитлеровская Германия, Италия Муссолини). В основе этой теории лежит авторитарный подход к распространению информации. Пресса в этой теории должна поддерживать властителя или Правительство, находящегося у власти такого автократического государства, помогать ему в достижении поставленных целей. Авторы публикуемых материалов должны отождествлять свои интересы с интересами правителей. В этих целях в XVII в. в Англии выдавались патенты на исключительную монополию на книгопечатание только благонадежным лицам. Позже в ряде стран стали издаваться «официальные издания, «правильно» ориентирующие читателя в отношении проводимой властью политики, создавались органы цензуры.

Во времена авторитарной прессы в Англии применялась систем выдачи патентов на книгоиздание и на печатное дело. Во Франции, Германии, Испании, России, США в определенный период времени использовалась цензура, направленная на предварительный просмотр материала и выдачу разрешения на его публикацию. Далее появился способ авторитарного контроля над прессой — судебное преследование за распространение информации, не соответствующей установлениям власти. В качестве основных правонарушений здесь рассматривались «действия, направленные на низвержение государства» или «распространение клеветнических слухов в подрывных целях» или «антиправительственная агитация».

Вариантом авторитарной теории прессы авторы считают советскую теорию прессы, основанную на марксистско-ленинской теории диктатуры пролетариата. Согласно этой теории средства массовой информации являются инструментом коммунистической партии и государства, предназначены для обеспечения единства всех членов общества и применяются для пропаганды и агитации.

Традиционными методами партийного руководства прессой являются<sup>[3]</sup> Современная советская журналистика. М., 1983. С. 13—15:

«систематическое участие партийного комитета в определении тематики и основных направлений деятельности редакционных коллективов;  
координация действий различных редакций СМИ и пропаганды;  
подготовка, воспитание, информирование журналистов;  
развитие общественных начал в работе редакции (привлечение партийного актива, развитие творческой инициативы внештатных сотрудников редакций и т.п.);  
всемирная поддержка со стороны партийных комитетов важных, принципиальных выступлений журналистов, особенно критических выступлений».

Контроль над прессой в СССР помимо партийных комитетов осуществлялся цензурой, которую проводило Главное управление по делам литературы и издательств (Главлит). Штамп Главлита был обязателен для выхода в свет любого издания или произведе-

ния. Все периодические печатные издания, типографии и издательства находились в Собственности государства.

Либертарианская теория прессы основана на философии либертариализма. Согласно этой теории самоцелью является человек, а не государство. Счастье и благополучие личности лежит в основе деятельности государства и интересов общества. Либертарианские принципы нашли отражение в первой поправке к Конституции США и во французской Декларации прав человека. Проповедником этой теории выступают США.

Авторы упомянутой выше книги «Четыре теории прессы» считают, что «в демократической стране правительство является слугой народа. Но даже если правительство подчинено и подотчетно общественности, ему не настолько доверяют, чтобы отождествлять его цели целями граждан. В демократических странах было создано бесчисленное количество приемов, чтобы не давать правительству возвращаться к авторитарным методам и подрывать неотъемлемые права своих граждан» [Сиберт Фред.С., Шрам Уилбур., Питерсон Теодор. Четыре теории прессы (Национальный институт прессы). М., 1998. С. 82].

Согласно этой теории все средства массовой информации должны находиться в частной собственности и конкурировать между собой на Свободном рынке. Принцип — чем меньше участвует государство в (деятельности СМИ, тем лучше. Средство контроля за соблюдением свободы массовой информации — судебная система. Именно суд определяет границы «вмешательства» государства в деятельность средств массовой информации при осуществлении своей власти.

В соответствии с либертарианской теорией допустимо некоторое ограничение свободы массовой информации. Это касается защиты репутации личности, а также введения запрета на распространение непристойных материалов.

Либертарианская теория фиксирует шесть задач прессы [См. там же. С. 83. 326]:

1) обслуживание политической системы посредством обеспечения информации, обсуждения и полемики по социальным вопросам;

2) просвещение публики с тем, чтобы она была способна к самоуправлению;

3) обеспечение прав личности, при котором пресса осуществляет критику правительства;

4) обсуждение экономической системы, сведение вместе покупателей и продавцов, товаров и услуг посредством рекламы;

5) развлечение публики;

6) самофинансирование в целях обеспечения защиты от подавления отдельными политическими или экономическими группами.

Социальная теория прессы представляет как бы следующий этап и развитию либертарианской теории. «Полная свобода» либертарианской модели прессы дополняется определенными ограничениями, основанными на применении закона. Речь идет прежде всего о защите интересов общества от злоупотребления свободой прессы. На позициях социальной модели прессы стоят многие страны мира и Европы, и первую очередь Великобритания.

Одним из наиболее эффективных способов законодательного ограничения деятельности прессы с целью обеспечения общественных интересов является введение лицензирования деятельности в области СМИ. Причем требования к лицензированию не должны противоречить нормам, устанавливающим информационные права и свободы и ограничивающим эти права. Право устанавливать такие требования и их содержание наиболее полно сформулированы в Конвенции Совета Европы о защите прав человека и основных свобод (ст. 10):

«1. Каждый человек имеет право на свободу выражать свое мнение. Это право включает свободу придерживаться своего мнения и свобод получать и распространять информацию и идеи без какого-либо вмешательства со стороны государственных органов и независимо от государственных границ. Настоящая статья не препятствует государствам

осуществлять лицензирование радиовещательных, телевизионных или кинематографических предприятий.

2. Осуществление этих свобод, налагающее обязанности и ответственность, может быть сопряжено с формальностями, условиями, ограничениями или санкциями, которые установлены законом и которые необходимы в демократическом обществе в интересах государственной безопасности, территориальной целостности или общественно: и спокойствия, в целях предотвращения беспорядков и преступлений для охраны здоровья и нравственности, защиты репутации или прим других лиц, предотвращения разглашения информации, полученной конфиденциально, или обеспечения авторитета и беспристрастности правосудия».

Введение лицензирования требует создания соответствующих структур, обеспечивающих эту процедуру и осуществляющих контроль за исполнением лицензионных требований.

Мировой опыт сводится к предложениям создавать «буферные организации» [ См.: Ламэй Крег Л., Мицкевич Эллен, Файрстоун Чарльз. Автономия телевидения и государство (Институт Аспена, Центр Де Уитта Уоллеса по исследованию коммуникаций и журналистики, Университет Дьюка, Центр Картера). М., 1999. С. 10; см. также диссертацию Ефимовой Л.Л. «Публично-правовые основы государственного регулирования телевидения и радиовещания в Российской Федерации», Академия Государственной службы при Президенте Российской Федерации. М., 2000. ], т.е. как бы буферов между государственными структурами, вещательными компаниями и слушателями.

К функциям этих организаций относят:

выделение частот для вещания и выдачу лицензий;

предоставление общественности и персоналу вещательных организаций возможности для подачи жалоб на злоупотребления. Эта функция должна обеспечиваться в целях защиты свободы выражения мнений;

распределение денег в тех случаях, когда государство предоставляет финансовую поддержку вещательным организациям с тем, чтобы непосредственно правительство и правящие партии были бы отстранены от принятия решений по программной политике.

В подавляющем большинстве стран вещательные компании находятся либо в частной собственности, либо в общественно-публичной собственности.

13.10. Особенности правового регулирования информационных отношений в области массовой информации в США

Как известно, к числу ведущих демократических стран относят США. Недавно был опубликован «Концептуальный доклад о праве СМИ», подготовленный Американской ассоциацией юристов в рамках ее программы «Правовые инициативы в странах Центральной и Восточной Европы» (CEELI) [ Данный раздел содержит основные выдержки Концептуального доклада о законодательстве США о средствах массовой информации (Американская ассоциация юристов «Правовая инициатива в Центральной и Восточной Европе»), опубликованного I (ентром права и средств массовой информации (под ред. А. Рихтера). Серия «Журналистика и право»,. Вып. 8]. Думается, было бы целесообразно обратить внимание читателя на особенности правового регулирования отношений, возникающих в США в области СМИ. Это позволит сравнить особенности правового регулирования этой сферы в Российской Федерации и в США.

На что обращают внимание ведущие специалисты, подготовившие упомянутый доклад? Они выделяют пять групп отношений, которые в совокупности как бы выражают свободу массовой информации, основные условия ее осуществления и в то же время ответственность за возможные правонарушения.

Первая группа — это свобода самовыражения.

Вторая группа — диффамация (ответственность СМ И за сомнительную, оскорбительную или недостоверную информацию о государственных, общественных деятелях, о частных лицах).

Третья группа — права и обязанности СМИ с позиций государственной (национальной) безопасности.

Четвертая группа — возможность журналистов защищать свои источники информации.

Пятая группа — вопросы контроля и регулирования средств массовой информации со стороны государственных органов.

Изучение этих пяти аспектов дает возможность лучше понять, что американцы понимают под свободой слова для достижения демократического правления и чему придают чрезвычайное значение.

### **Свобода самовыражения**

Свобода самовыражения в Америке гарантируется Первой поправкой к Конституции США, которая гласит, что «Конгресс не вправе принимать законы, ограничивающие свободу слова, свободу печати или право народа на мирное собрание». Именно на этом принципе и зиждется защита права на самовыражение.

Под «свободным самовыражением» подразумевается обеспечение защиты следующих прав личности:

- право иметь собственные убеждения или верования;
- право на свободный обмен информацией по любому предмету;
- право не отвечать на вопросы;
- право на получение информации от других лиц;
- право запрашивать и получать информацию из всех без исключения источников;
- право общаться и объединяться с другими лицами.

Выделяется четыре основных блага, которые получает общество при осуществлении свободного самовыражения:

1. свобода слова помогает установить истину;
2. свобода слова помогает обществу установить подлинное демократическое правление;
3. свобода слова помогает разрешать споры, не прибегая к насилию;
4. свобода слова помогает отдельному лицу самореализоваться как член общества.

Право на свободу слова даровано всем гражданам без исключения. Оно неотъемлемо не только для тех, кто поддерживает правительство, но и для тех, кто его не поддерживает.

Мнение Верховного суда США по этому вопросу:

«От свободы слова зависит жизнеспособность наших гражданских и политических институтов: то, что, в основном, отличает наше общество от тоталитарных режимов, и есть право говорить свободно и выражать самые различные мнения и программы».

Ни одно политическое выступление нельзя запрещать только на том основании, что оно выступает в поддержку одной стороны, а не другой.

Никому из граждан нельзя запретить выступать только потому, что высказываемое ими мнение считается ложным или опасным. Это в высшей степени относится к тем случаям, когда общество или правительство решает вопрос о цензуре на те или иные неприемлемые высказывания. Как подчеркнул Верховный суд США в одном из своих решений: «Согласно Первой поправке, не существует так называемых ложных высказываний или мнений. Каким бы злонамеренным ни представлялось нам то или иное мнение, для его исправления нам следует полагаться не на сознательность судей и присяжных, а только на состязание с другими мнениями».

Ограничение свободы слова должно дозволяться только в том случае, если представлены убедительные доказательства, что речь идет о прямой угрозе ущемления не менее значительного права. Если же свобода слова ограничивается по менее значительному поводу, то этим самым устраняются основные предназначения свободы слова — установление истины, обеспечение демократического процесса правления, уменьшение проявлений насилия, максимальная самореализация личности.

Авторы считают, что мерой подлинной демократии служит то, в какой степени не регламентировано право каждого гражданина обсуждать общественные порядки и высказывать критические замечания.

### **Диффамация**

Главное здесь — необходимость установить, в каких случаях и каким образом средства массовой информации несут ответственность и подлежат наказанию за сомнительную, оскорбительную или неточную информацию о государственных или общественных деятелях или о частных лицах.

Главное положение, которое отстаивают западные специалисты, это то, что ни один чиновник или правительственный служащий не вправе предъявлять иск по обвинению в клевете на основании высказываний, представляющих собой, по сути дела, критические замечания в отношении действий того или иного правительственного органа. В основе американского законодательства о клевете лежит принцип — «правительство как институт может подвергаться неограниченной критике со стороны граждан».

При демократии «народу дано право осуществлять надзор за правительством, а не правительству — за народом», ибо «верховная власть принадлежит народу, а не правительству». Первая поправка Конституции США, по своей сути, защищает именно свободу слова по политическим вопросам.

Правомерен или нет по законодательству о клевете иск против отдельного лица или органа печати в случае сделанного им критического высказывания в адрес правительства или правительственного учреждения или органа? На сегодняшний день американское правосудие отвергает такое основание для иска, как по гражданскому, так и по уголовному праву. Более того, ни один чиновник или правительственный служащий не вправе предъявлять иск по обвинению в клевете на основании высказываний, представляющих собой критические замечания в отношении действий того или иного правительственного органа.

Позволить правительству или его органам обращаться в суд за критику — означает отрицать саму возможность существования свободно го, открытого общества. В таком обществе, как заметил один критик, «обсуждение политических вопросов допустимо с согласия самого правительства». Само допущение возмездия со стороны правительства, по мнению президента Джеймса Медисона (1771 — 1836), «должно вызывать всеобщую тревогу, так как это направлено против права свободно расследовать поступки и действия государственных чиновников и права народа свободно обсуждать таковые поступки и действия, что всегда справедливо считалось единственным действенным гарантом всех прочих прав».

В основе этих положений лежат следующие утверждения:

- общественный порядок нельзя установить исключительно под страхом перед наказанием за его нарушение;
- опасно подавлять мысль, надежду и воображение;
- страх порождает ненависть;
- ненависть угрожает устойчивому правопорядку;
- самый надежный путь — иметь возможность свободно обсуждать испытываемые тяготы и возможные решения;
- наилучшим средством борьбы против порочных адвокатов являются добродетельные адвокаты.

В Америке, по крайней мере, в наше время, уголовных дел по обвинению в клевете бывает очень мало. Преимущественно это — дела, в которых якобы дискредитирующие высказывания были сделаны частными лицами против других частных лиц по вопросам частного характера.

Как в США, так и в Англии элементами гражданского иска о диффамации по общему праву являются ложные, дискредитирующие и не защищенные привилегией высказывания, имеющие отношение к истцу и адресованные третьему лицу. Под дискредитирую-

щим высказыванием понимается высказывание, умышленно рассчитанное нанести ущерб репутации другого лица, выставляя его или ее тем самым как объект ненависти, презрения или осмеяния.

Поскольку суть дискредитирующего высказывания — его влияние на общественное положение истца, отсюда следует, что не каждое высказывание, в отношении которого то или иное лицо может возражать, дает основание для судебного иска о диффамации. Именно от степени значения, которое штат, где рассматривается данное дело, придает оскорбительным или недоброжелательным высказываниям, и зависит, каким образом правовая система определяет, что считать или не считать дискредитирующим в рамках конкретного дела. Например, «нелицеприятные, раздражающие, колкие или обескураживающие» высказывания о том или ином лице, как правило, не считаются достаточным основанием для возбуждения иска о диффамации.

Существуют варианты высказываний, которые совершенно исключаются из сферы гражданской ответственности.

Какими бы дурными или безвкусным» ни были клички и прозвища, они не обладают исковой силой по общему праву. Отчасти причина тут в том, что репутация от такого рода ругательств не страдает, так как едва ли их считают фактическими оценками характера истца. На самом же деле такого рода прозвища и ругательства, скоро всего, дискредитируют того, кто их произносит, а не того, на кого они направлены.

То же относится и к «риторическим гиперболам». Ведь гиперболы нельзя понимать в буквальном смысле. Например, если во время забастовки нарушившего пикетирование обозвали «предателем», если это дойдет до суда — это будет принято буквально, т.е. в том смысле, что обвиняемый продал государственные секреты врагу.

Пародия и сатира также не обладают исковой силой. Поскольку они не отражают фактическую сторону дела и не содержат дискредитирующего смысла, они защищены по общему праву. К тому же на пародию и сатиру распространяется защита в соответствии с Первой поправкой Конституции США.

По английскому и американскому общему праву высказыванию, выражающие сугубо личное мнение, издавна находились под защитой, по крайней мере, те, что касаются вопросов общественном' значения.

Для защиты в той или иной степени высказываний личного характера по общему праву суды разработали такое понятие, как особое право на «добросовестное толкование». Оно обыкновенно распространяется на комментарии по вопросам общественного значения. Кроме этого, нередко оно распространяется на высказывания, основанные на приведенных вместе с данным мнением «достоверных фактах полностью и добросовестно оправдывающих данное мнение». Или же на фактах, безусловно, известных слушателю или читателю (ни пример, при высказывании комментария по поводу того или иного текущего и широко освещаемого события не требуется пересказа всех предшествующих сообщений, имеющих отношение к этому событию). Или же фактах, которые нетрудно проверить (например, в рецензии на книгу или кинофильм необязательно пересказывать всю книгу или весь кинофильм, поскольку сам читатель имеет возможность проверить высказанное мнение, просмотрев эту книгу или кинофильм). Таким образом, читателю или зрителю предоставляется и право самим оценить высказываемое мнение. Поскольку факты излагаются вместе с комментарием, в большинстве случаев судебной практики требуется, чтобы факты излагались точно или, по крайней мере точно» по существу дела.

### **Права и обязанности средств массовой информации с позиций государственной (национальной) безопасности**

#### **Цензура и национальная безопасность**

К числу наиболее серьезных вопросов свободы слова относится вопрос о том, в какой степени допустимо ограничивать столкновение Мнений, противоречащих национальной безопасности и общественному спокойствию. Даже при демократии, где правит воля

большинство, необходимо в равной степени защищать и право меньшинства на инакомыслие и отстаивание противоположных мнений. Задача, таким образом, не в том, чтобы сглаживать углы, а в том, чтобы гарантировать право безопасно высказывать политические суждения.

Для основанного на свободе слова демократического общества недопустим предварительный запрет на печать. Правительство не вправе устанавливать цензуру. Чтобы удовлетворить свои законные претензии, не следует заранее запрещать право высказывать свое мнение; следует законным путем получить возмещение за ущерб, нанесенный в результате такого высказывания. Любая система предварительного запрета или ограничения свободы слова тяжким бременем ложится на Конституционную правомерность самого такого запрета или ограничения.

Презумпцию неконституционности предварительного запрета Печати можно преодолеть только при наличии чрезвычайных обстоятельств. Запретительные нормы в отношении печати или цензура допустимы в самых что ни на есть исключительных случаях, когда не контролируемая речь в такой степени способна нанести вред общественному порядку, что традиционные средства защиты представляются недостаточными. Нельзя запрещать слово или печать на том основании, что последствия могут быть нежелательными. Так, по мнению одного из членов Верховного суда США, ясная формулировка Первой поправки Конституции США, запрещающая конгрессу принимать законы, ограничивающие свободу слова и свободу печати, не оставляет «никакой возможности для государственного ограничения печати». По мнению другого судьи, даже постановление суда в отношении временного запрета должно быть подкреплено доказательством того, что данная публикация «неизбежно, непосредственно и незамедлительно повлечет за собой такую угрозу, которую можно сравнить с угрозой безопасности транспортного судна, находящегося в крытом море».

В случаях призыва к свержению власти первая мера защиты — вывести такого рода призывы из-под действия Первой поправки. Для этого либо выдвигается чисто утилитарный аргумент, что такого рода призывы выходят за пределы «простой речи», либо признается, что терпимость по отношению к такого рода призывам слишком гибка, что даст право на незаконное поведение. Однако, в конечном счете, свободно общество должно признать, что свобода слова и свобода прессы — почва, на которой процветают практически все остальные свободы.

Тем не менее Первая поправка к Конституции США не защищает все формы самовыражения без разбора. Для того чтобы правительство провело запрет или ограничение тех или иных высказываний по всем конституционным правилам, необходимо строжайше обосновать этот запрет и доказать, что высказывания по содержанию носят неконституционный характер.

Даже явно оскорбительные высказывания нельзя запрещать. Другое дело, когда общественное спокойствие нарушается сверх дозволенного. «Подстрекательство» обычно считается противоречащим интересам Первой поправки: оно ведет, по самому характеру своих выражений, к нарушению общественного спокойствия. Такого рода «подстрекательства» подлежат запрещению, так как их минимальная общественная ценность стоит ниже общественного интереса сохранения спокойствия. Но чтобы пройти проверку на конституционность, закон в отношении «подстрекательств» не должен включать никак и ссылок на их конкретное содержание, чтобы такой закон не посягал на защищаемые взгляды по тем или иным предметам высказывания.

Как следствие такого подхода, даже если кто-то не высказывал «подстрекательских слов» в конкретном смысле, тем не менее, он может быть подвергнут преследованию по конституционным нормам, коль скоро его выражения представляли собой непосредственную угрозу того, что то, к кому он обращался, могут под воздействием его слов перейти к бесконтрольному насилию. Итак, еще раз следует подчеркнуть, закон в отношении такого

рода подстрекательств должен быть нейтральным по отношению к содержанию и должен применяться к высказываниям представляющим непосредственный, бесконтрольный вред.

#### Права средств массовой информации и национальная безопасность

К сожалению, совершенное равновесие между сбором и распространением информации и национальной безопасностью — тоже всего лишь представление «об идеальном состоянии дел. В современном же мире не существует единого мнения относительно того, каким образом создать совершенное равновесие между открытой и свободной прессой и необходимостью обеспечения национальной безопасности. В соответствии с Первой поправкой (также представляющей собой продукт «рационального» мышления восемнадцатого века) Конгрессу США нельзя выдвигать законы, ущемляющие свободу слова. Однако существует немало мнений, особенно в сфере национальной безопасности, в отношении того, что именно понимать в данном случае под понятием «слово». Один из важнейших вопросов информационной свободы — свобода доступа к так называемой государственной информации, или, вернее, информации органов государственной власти.

Законодательство о доступе к государственной информации тесным образом соотносится с природой СМИ. Деятельность СМИ в большей степени связана с государственными делами, а государственные дела невозможно освещать, не имея в распоряжении информацию о правительственных решениях и правительственных действиях. Если правительство полностью контролирует доступ к информации, оно тем самым контролирует то, что СМИ могут писать или говорить о правительстве. И в США, и в Западной Европе предоставлено некоторое юридическое право на доступ к правительственной информации. В США это право записано в Законе о свободе информации и в аналогичных статутах почти каждого американского штата. В Швеции это право гарантируется Конституцией.

Однако законы стран о доступе к информации признают, что государство вправе, имея на то законный интерес, отказать в доступе к некоторым видам информации.

В Законе о свободе информации США, в частности, содержится восемь оговорок, согласно которым разглашению не подлежат следующие виды информации:

информация о национальной безопасности; внутренние правила и распоряжки, касающиеся только служащих этого государственного учреждения;

информация, разглашение которой нарушает неприкосновенность частной жизни;

информация, представляющая собой коммерческую тайну; информация официального характера, которую исполнительная власть вправе не раскрывать и разглашение которой затруднило бы откровенные внутренние совещания и консультации;

информация, разглашение которой запрещено другим законам;

информация, разглашение которой нарушило бы ход уголовного расследования или обвинения;

информация о состоянии финансовых учреждений; информация геологического и геофизического характера.

#### 13.10.4. Защита источников информации

Право журналистов на защиту конфиденциальных источников вытекает из конституционных гарантий, предоставляемых в процессе сбора информации. Источники важной информации подчас готовы сообщить эту информацию только при том условии, что их анонимность будет сохранена.

Желание сохранить анонимность может объясняться страхом перед возмездием со стороны официальных органов, экономическим ущербом, общественным отчуждением или же просто желанием сохранить свою частную жизнь неприкосновенной. Необходимость защиты анонимности источника, таким образом, есть одно из «необходимых условий содержательного характера коммуникации».

Конституционные гарантии, предоставляемые конфиденциальным источникам информации, носят, прежде всего, защитный характер. Их цель — защитить поток информации источников, желающих говорить только при условии конфиденциальности. Однако для того чтобы обеспечить содержательную информацию о действиях властей Первая по-



правка также сформулирована таким образом, что она гарантирует превентивное право на доступ к определенным государственным источникам информации даже в тех случаях, если государственные чиновники сами не желают открывать эту информацию. Эти право предоставляется всем гражданам, не только журналистам, выступая от лица граждан, чаще всего обращаются к этому праву.

### **Вопросы государственного контроля и лицензирования средств массовой информации**

В американском законодательстве проводится разграничение между издательскими компаниями, вещательными компаниями и компаниями связи.

В соответствии с Первой поправкой к американской Конституции издательские компании освобождаются от лицензирования и преимущественно от регулирования в части, касающейся содержания публикаций. Пределы применения права на свободное самовыражение и права на свободную печать устанавливаются решениями Верховного суда США.

У вещательных компаний и компаний связи в США другой юридический статус. До самого последнего времени они подлежали лицензированию и действовали по правилам служебной регламентации и тарифам на услуги. Что касается вещательных компаний, то основным доводом в пользу их регулирования служило то, что для свободного вещания не хватает частот. Что же касается компаний связи, то здесь основным доводом служило то, что они являются естественными монополиями. Начиная с 70-х гг. оба этих аргумента стали все больше ставиться под сомнение. В конце концов, движение за отмену государственного регулирования завершилось принятием в 1996 г. Закона о телекоммуникациях, по которому государственный контроль за вещанием и связью значительно сокращался. Между тем возникла новая отрасль вещания — кабельное телевидение, а затем — Интернет, который привлек всеобщее внимание как дополнение и возможная замена старых средств коммуникации.

Исторически сложилось так, что Интернет сам по себе никогда, ни в США, ни в Западной Европе, не был предметом государственного контроля. Чтобы установить связь с сетью Интернет, не требуется лицензии. Сама сеть устроена так, что, подключившись к ней, каждый получает возможность пользоваться большинством предоставляемых ею услуг. Иными словами, пользователю необходимо только подсоединение. Пользуясь одним и тем же подсоединением, можно предоставлять другим свои услуги, как в виде информации, так и в виде подсоединения к различным источникам. В этом — отличие Интернет от всех прочих технологий связи и информации. Имея только радио или телевизионный приемник, невозможно вести радио- или телепередачи; имея телефонный аппарат, невозможно играть роль телефонной станции; имея кабельное подсоединение, невозможно предоставлять услуги кабельной связи; имея подписку на газету, невозможно самому издавать газету.

Новые технологии (например, Интернет) не только стирают различия между потребителями и поставщиками коммуникационных услуг, но также размывают границы между содержанием информации и средством связи. Работая из какого-нибудь пункта (сайта) всемирной паутины информации, можно одновременно предоставлять средство коммуникации для соединений и сделок по всей сети и распространять информацию определенного содержания.

Если пользоваться традиционным (установленным Федеральной комиссией по связи) критерием отличия услуг связи, находящихся под государственным контролем, от информационных услуг, свободных от такого контроля, то относительно малое количество услуг, предоставляемых сетью Интернет, можно квалифицировать как чисто коммуникационные.

Итьель Десола Пул, профессор политологии Массачусетского технологического института, в своей книге «Технологии свободы» предсказал то время, когда основные доводы

в пользу государственного регулирования издательской, вещательной и коммуникативной деятельности окажутся несостоятельными. Профессор, однако, не мог предвидеть, что благодаря технологическим и экономическим особенностям Интернет эти традиционные доводы еще больше потеряют смысл.

Единственным доводом в пользу контроля за новыми технологиями остается необходимость контроля за распространяемым содержанием (для защиты несовершеннолетних и других уязвимых групп от порнографической, непристойной или подстрекательской информации).

При рассмотрении вопроса о наилучшей защите нрав журналистов на сбор информации и сохранение конфиденциальности источников и неопубликованных материалов законодателям приходится сталкиваться со следующей дилеммой.

С одной стороны (американская точка зрения), наилучший закон о средствах массовой информации — отсутствие закона вообще, поскольку в Конституции ясно сказано, что государство не вправе ограничивать свободу слова и печати. Утверждая это, исходят из того, что в тех случаях, когда по общеприменяемым правовым нормам пресса пользуется такой же защитой и подвергается только тем же ограничениям, что и любой гражданин страны, только тогда наилучшим образом обеспечиваются интересы демократического общества.

С другой стороны, государству, может быть, было бы целесообразно конкретными законодательными актами закрепить уникальную, ценную роль журналистов в демократическом обществе — роль основного канала, по которому общественность получает информацию. Иными словами, может быть, действительно есть необходимость закрепить особые «права»: право на доступ к информации и право на доступ к фактам и событиям информационного характера, или даже свидетельский иммунитет (право журналистов на отказ от дачи показаний в суде). В особенности это относится к странам, где права только тогда имеют законную силу, когда они закреплены законом.

Таким образом, по мнению специалистов США, наилучший закон о печати — это отсутствие закона вообще, ибо в любом конфликте со средствами массовой информации власть, как правило, на стороне правительства. Любой закон, какими бы благостными намерениями он ни руководствовался, можно превратить в оружие против средств массовой информации.

В эпоху, когда у власти стоят демократы, более эффективным орудием управления становится то, что теперь именуется «экономической цензурой». Под «экономической цензурой» здесь понимается использование рыночных механизмов лицензирования, налогообложения и административного регулирования для достижения властями своих целей там, где грубая сила неуместна.

Ясно, что там, где правительство владеет средствами связи, всегда существует возможность того, что правительственным станциям или каналам будет отдаваться предпочтение по сравнению с частными средствами массовой информации, особенно, когда центральное правительство испытывает затруднения.

Экономические механизмы издавна брались на вооружение для управления средствами массовой информации.

К числу такого рода экономических механизмов, в целях предварительного контроля, относятся:

- монополия на материально-производственные ресурсы (печатную краску, газетную бумагу, передатчики);
- лицензии на печатные СМИ;
- лицензии на занятие журналистикой;
- требования в отношении гарантии безопасности или гарантии выполнения контракта;
- ограничительное трудовое законодательство;
- ограничения или субсидии на сбор информации;

- правительственная реклама.

В число экономических мер, применяемых для контроля после публикации, входят:

- конфискация;

- судебные тяжбы с преднамеренной целью препятствовать нормальной работе;

- штрафы;

- налогообложение;

- требования или субсидии как средства контроля за распространением печатной продукции.

Некоторые из перечисленных мер (например, правительственные субсидии или разглашения правительственной рекламы) как будто рассчитаны на поддержку средств массовой информации. На самом же деле субсидия — обоюдоострый меч. Субсидия делает средства массовой информации зависящими от правительства.

### ***3. Доклады студентов на заявленные темы с последующим обсуждением:***

- 1. Правовое регулирование информационных отношений в области массовой информации.*
- 2. Конституционные гарантии свободы массовой информации.*
- 3. Особенности регулирования информационных отношений, возникающих при производстве, распространении и потреблении массовой информации в Российской Федерации.*
- 4. Государственная поддержка средств массовой информации.*
- 5. Освещение деятельности органов государственной власти средствами массовой информации.*
- 6. Об опубликовании в средствах массовой информации нормативных правовых актов.*
- 7. Особенности регулирования информационных отношений, возникающих в деятельности печатной прессы и электронных средств массовой информации.*

### ***4. Выполнение практических заданий по теме занятия:***

- 1. Проведите анализ статей Конституции РФ и докажите, что она действительно гарантирует свободу массовой информации.*

- 2. Познакомьтесь с содержанием статей Закона РФ от 27 декабря 1991 г. «О средствах массовой информации» и докажите, что он является основным, системообразующим актом, регулирующим информационные отношения.*

- 3. Подготовьте реферат на тему «Обеспечение гарантий свободы массовой информации»*

## СРС №7:

1. Подготовить сообщение по одной из следующих тем:

- Организация деятельности средства массовой информации
- Распространение массовой информации
- Отношения средств массовой информации с гражданами и организациями
- Правовой статус журналиста
- Межгосударственное сотрудничество в области массовой информации

## Литература

1. Постановление Конституционного Суда РФ от 4 апреля 1996 г. № 9-П «По делу о проверке конституционности ряда нормативных актов города Москвы и Московской области, Ставропольского края, Воронежской области и города Воронежа, регламентирующих порядок регистрации граждан, прибывающих на постоянное жительство в названные регионы».

2. Федотов М.А. Законодательство Российской Федерации о средствах массовой информации. Научно-практический комментарий. М., 1999 (Журналистика и право Вып. 19).

3. Батурин Ю.М. Телекоммуникации и право — вопросы стратегии. Центр «111 • и средства массовой информации». Серия «Журналистика и право». Вып. 26.

4. Сиберт Фред.С., Шрамм Уилбур., Патерсон Теодор. Четыре теории прессы (Национальный институт прессы). М., 1998. С. 224. См. также: Диссертация Ефимовой Л.Л. «Публично-правовые основы государственного регулирования телевидения и радиовещания в Российской Федерации». Академии Государственной службы при Президенте Российской Федерации. М., 2000.

5. Современная советская журналистика. М., 1983.

6. Сиберт Фред.С., Шрамм Уилбур., Питерсон Теодор. Четыре теории прессы (Национальный институт прессы). М., 1998.

7. Ламэй Крег Л., Мицкевич Эллен, Файрстоун Чарльз. Автономия телевидения и государство (Институт Аспена, Центр Де Уитта Уоллеса по исследованию коммуникаций и журналистики, Университет Дьюка, Центр Картера). М., 1999.

8. Ефимова Л.Л. «Публично-правовые основы государственного регулирования телевидения и радиовещания в Российской Феде-

рации», Академия Государственной службы при Президенте Российской Федерации. Диссерт. канд. наук, М., 2000.

**Методические указания для подготовки  
к практическому занятию №8  
(2 часа)**

**ОСНОВАНИЯ ПРАВОВОГО РЕЖИМА ИН-  
ФОРМАЦИИ С ОГРАНИЧЕННЫМ ДОСТУ-  
ПОМ**

**Цель:** формирование научных представлений и глубоких теоретических знаний об основах правового режима информации с ограниченным доступом.

**Задачи:**

- дать понятие информации с ограниченным доступом
- познакомить с признаками и общей характеристикой информации с ограниченным доступом как социального и правового явления
- рассмотреть понятие информации с ограниченным доступом как вида оперативной социальной информации
- показать необходимость и теоретико-практическое значение классификации информации по категориям доступа
- развивать аналитические способности студентов, расширять представление как о дисциплине, так и о специальности в целом;

- воспитывать интерес и уважение к будущей специальности и профессиональной деятельности.

## СОДЕРЖАНИЕ

### **1. Оргмомент** (объявление темы, целей и задач занятия)

### **2. Беседа по теоретическому материалу** (с опорой на вопросы для самоподготовки студентов):

- *Дайте определение информации с ограниченным доступом*
- *Назовите признаки и дайте общую характеристику информации с ограниченным доступом как социального и правового явления*
- *В чем особенность информации с ограниченным доступом как вида оперативной социальной информации?*
- *Каково теоретико-практическое значение классификации информации по категориям доступа?*
- *Каковы признаки информации с ограниченным доступом как объекта правовых отношений?*
- *Какова общая характеристика правового режима информации с ограниченным доступом?*

### **Материал для подготовки к занятию**

Недостаточная определенность правового режима информации ограниченного доступа вообще и имеющейся в распоряжении государственных органов в частности продолжает оставаться заметной проблемой развивающегося российского законодательства об информации. Эта проблема способна значительным образом снизить позитивный эффект его реформирования, в том числе, например, применительно к последним планам Минэкономразвития РФ по формированию в России комплексной системы так называемого проактивного раскрытия государственной информации, т. е. безусловного и априорного размещения в сети "Интернет" всей информации, находящейся в распоряжении государственных органов, на которую не распространяется режим ограниченного доступа.

С данными планами заинтересованная общественность получила возможность ознакомиться 19 мая 2006 г. на семинаре, посвященном вопросам создания "Портала раскрытия" государственной информации, проведенном заместителем директора Департамента корпоративного управления Минэкономразвития России Ц. В. Цереновым. Основная цель семинара состояла в обсуждении с широким кругом экспертов разработанного в рамках Федеральной целевой программы "Электронная Россия (2002 - 2010 гг.)" проекта Концепции обеспечения доступа граждан к информации государства. В связи с новыми наработками были внесены изменения в текст подготовленного ранее этим же Министерством проекта Федерального закона "Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления", который по сей день остается одной из наиболее заметных комплексных официальных инициатив в области регулирования доступа граждан к информации органов власти. Текст Концепции и новой версии законопроекта можно найти на сайте Министерства: <http://www.economy.gov.ru/>.

Недостаточная определенность правового режима информации ограниченного доступа, находящейся в распоряжении органов власти, коренится в главном вопросе - какая собственно информация является информацией ограниченного доступа, каковы критерии отнесения сведений к данному типу информации, где проходит граница между открытой и закрытой информацией? Основы правового режима информации ограниченного доступа были установлены в ст. 10 Федерального закона от 20 февраля 1995 г. N 24-ФЗ "Об информации, информатизации и защите информации".

Часть 2 ст. 10 данного закона определяла два базовых типа информации ограниченного доступа: информация, отнесенная к государственной тайне (т. е. секретная), и конфиденциальная информация. Несмотря на крайне критическое отношение многих научных работников, но в первую очередь практиков, к этому Закону, с данной нормой не было связано каких-либо заметных споров в литературе. Новый Федеральный закон от 27 июля 2006 г. N 149-ФЗ "Об информации, информационных технологиях и о защите информации", который пришел на смену "трехглавому" закону, такого четкого разграничения уже не устанавливает, однако очевидно имеет его в виду, например, в ст. 9, где говорится о различных формах и условиях ограничения доступа к информации (Собрание законодательства РФ. 1995. N 8. Ст. 609).

### **Ограничение доступа к секретной информации**

Правовой режим секретной информации установлен в относительно развитом специализированном законодательстве о государственной тайне. Закон "О государственной тайне" от 21 июля 1993 г. N 5485-1 (с изм. и доп.), развивая перечень ч. 3 ст. 10 Закона "Об информации...", указывает виды сведений, не подлежащих засекречиванию, но идет и дальше, фиксируя перечень сведений, которые могут быть отнесены к секретной информации (ст. 5), а также определяя порядок отнесения сведений к государственной тайне (ст. 9).

В соответствии с установленным порядком необходимость отнесения сведений к государственной тайне следует обосновать тем органам или учреждениям, которыми эти сведения получены или разработаны. Далее на основе предложений органов власти Межведомственная комиссия по защите государственной тайны (18 человек в основном в ранге замминистров), положение о которой утверждается Президентом РФ, формирует на основе ст. 5 Закона о гостайне перечень сведений, отнесенных к государственной тайне, который также утверждается Президентом РФ. С учетом этого общего Перечня органами государственной власти, руководители которых наделены полномочиями по отнесению сведений к государственной тайне (всего 27 человек в ранге руководителей министерств и ведомств), разрабатываются развернутые перечни сведений, подлежащих засекречиванию < Указ Президента РФ от 6 октября 2004 г. N 1286 "Вопросы Межведомственной комиссии по защите государственной тайны" // Российская газета. 2004. 8 окт.; распоряжение Президента РФ от 15 апреля 2005 г. N 151-п "О Перечне должностных лиц органов государственной власти, наделяемых полномочиями по отнесению сведений к государственной тайне" // Собрание законодательства РФ. 2005. N 17. Ст. 1547; Указ Президента РФ от 30 ноября 1995 г. N 1203 "Об утверждении Перечня сведений, отнесенных к государственной тайне" (в ред. Указа от 11 февраля 2006 г. N 90) // Российская газета. 1995. 27 дек.>.

Итак, порядок отнесения сведений к государственной тайне расписан как будто довольно прозрачно, однако потенциальная проблема для реализации возможностей доступа к информации здесь заключается в том, что, если возникнет сомнение в правомерности отказа в предоставлении информации на основании ее секретности, проверить это оказывается невозможно, а оспорить отказ крайне затруднительно. Посмотрим, в чем это выражается. Статья 5 Закона о гостайне устанавливает базовый перечень сведений, составляющих государственную тайну (23 вида сведений, объединенных в четыре группы), далее этот перечень развивается в утвержденном Президентом РФ Перечне сведений, отнесенных к государственной тайне, состоящем из 113 пунктов. Оба эти перечня опублико-

ваны и доступны. Однако собственно практическая работа над засекречиванием сведений в ведомствах и организациях ведется на основе не этих общих перечней, а специализированных развернутых ведомственных перечней, еще более конкретизирующих "президентский Перечень". В судебной практике имел место случай, когда положения такого ведомственного перечня применялись в обоснование решений и действий органов предварительного следствия применительно к лицам, в отношении которых велось уголовное расследование. Речь в данном случае идет об официально не опубликованном и не зарегистрированном Приказе Министра обороны РФ от 10 августа 1996 г. N 055, утвердившем Перечень сведений, подлежащих засекречиванию в Вооруженных Силах РФ, на положения которого, в частности, ссылались эксперты, проводившие экспертизу по уголовному делу, что, по мнению адвокатов обвиняемых, повлекло необоснованное привлечение к уголовной ответственности и осуждение. Любопытно, но ссылки экспертов на этот Приказ не рассматривались судом как аргумент адвокатов, а их требование об опубликовании Приказа N 055 не было удовлетворено по тем основаниям, что он не является нормативным актом, поскольку обращен не ко всем гражданам, а лишь к тем должностным лицам Министерства обороны РФ, которые по роду своей деятельности имеют отношение к засекречиванию < См.: Определение Кассационной коллегии Верховного Суда РФ от 7 мая 2002 г. N КАС02-132 и другие решения по этому делу >.

Иными словами, и Закон, и Перечень носят общий характер, и определить, какие конкретно сведения являются секретными, а какие нет, можно лишь при наличии развернутого перечня, который, как выяснилось, не носит межведомственного характера и не подлежит государственной регистрации и опубликованию. В контексте того уголовного дела, возможно, доводы суда были и оправданны, однако этот вывод крайне затрудняет для правоприменительной практики решение вопроса о предоставлении информации подобного рода. В вопросе о доступе к информации имеет место несколько другая ситуация, нежели в рассмотренном судом деле: здесь уже не так важно, касается ли этот перечень всех граждан либо он предназначен только для служащих Минобороны РФ. В новой концепции Минэкономразвития принцип проактивного предоставления информации распространяется на всю информацию, а не только непосредственно касающуюся граждан. Это совершенно справедливая постановка вопроса, поскольку граждан должно касаться все, что происходит в их государстве. Итак, если в соответствии с решением суда ведомственные перечни не должны быть опубликованы, то логично предположить, что в случае, когда запрос о предоставлении информации будет касаться сведений, зафиксированных в этом перечне, последует отказ. Однако интересно то, что само правовое основание, на котором в этом случае базируется решение об отказе в предоставлении информации, так же секретно, как и сами сведения. Разумеется, что эта ситуация абсурдна, и она требует решения. Проведение в жизнь информационной реформы определенно должно предусмотреть либо открытость таких ведомственных перечней, составляющих государственную тайну, либо их исключение из законодательства о государственной тайне с последующей конкретизацией общего "президентского перечня". Задача такой работы состоит в том, чтобы перечень стал наконец последним по степени конкретности документом, на основании которого органом власти принимается решение о засекречивании информации. Разумеется, это очень сложная работа, поскольку, с одной стороны, необходимо, чтобы перечень не допускал произвольного толкования, но, с другой стороны, не идентифицировал виды засекречиваемой информации с теми реальными явлениями и событиями, известность которых действительно способна подорвать безопасность российского общества и государства. В этой же связи весьма важно отметить, что передовое зарубежное законодательство о доступе к информации предусматривает две дополнительные гарантии в похожих ситуациях. Во-первых, всякий отказ в предоставлении информации должен быть мотивирован со ссылками на законодательство, для того чтобы его можно было оспорить в суде, однако в российских условиях, когда сама мотивировка решения об отказе может оказаться секретной, это сделать, конечно, невозможно. Во-вторых, общим местом всех



зарубежных законов о доступе к информации является норма, согласно которой, в случае если документ содержит секретные сведения, он предоставляется заинтересованным гражданам в той части, которая секретных сведений не содержит, если же выделить такие фрагменты в тексте невозможно, то информация предоставляется в виде отдельной составленной экспертом записи, характеризующей несекретные сведения этого документа, и только в случае, если и этого сделать невозможно, следует отказ в предоставлении информации. Иными словами, учитывая эти моменты, поле для дальнейшего развития законодательства о государственной тайне в части, связанной с проблемой доступа граждан к правительственной информации, остается довольно обширным.

### **Некоторые общие аспекты ограничения доступа к конфиденциальной информации**

Вторым общим типом информации ограниченного доступа является конфиденциальная информация. С ее правовым режимом связано еще больше неопределенности, чем с режимом секретной информации. Считается, что типология конфиденциальной информации была установлена Указом Президента РФ от 6 марта 1997 г. N 188 "О перечне сведений конфиденциального характера" <7> (в ред. Указа от 23 сентября 2005 г. N 1111). Указом определено шесть типов конфиденциальной информации, которые в сокращенном и скорректированном виде могут быть представлены следующим образом: тайна частной жизни, тайна судопроизводства, служебная тайна, профессиональная тайна, коммерческая тайна, изобретательская тайна <Собрание законодательства РФ. 1997. N 10. Ст. 1127>. К этому Указу накопилось довольно много претензий, главные из которых состоят в том, что он классифицирует виды конфиденциальной информации неполно, поскольку в законодательстве насчитывают более 30 видов различных тайн <См., например: Лопатин В. Н. Концепция развития законодательства в сфере обеспечения информационной безопасности Российской Федерации (проект). М., 1998. С. 155>, и некорректно.

В последнем случае, например, указывают на то, что такая разновидность профессиональной тайны по этому Указу, как "тайна переписки... согласно ст. 23 Конституции РФ должна относиться к праву каждого человека, а не только специалиста определенной профессии" <9>, указывают также на то, что не проводится разграничения персональных данных и тайны частной жизни, и т. д. Новый Федеральный закон от 27 июля 2006 г. N 149-ФЗ "Об информации, информационных технологиях и о защите информации" также не снимает обозначенной проблемы, поскольку использует лишь самые общие нормативные установки, например: "Федеральными законами устанавливаются условия отнесения информации к сведениям, составляющим коммерческую тайну, служебную тайну и иную тайну, обязательность соблюдения конфиденциальности такой информации, а также ответственность за ее разглашение" (ч. 4 ст. 9) <Мозолин В. П., Петровичева Ю. П. Информация и право // Журнал российского права. 2004. N 8. С. 58>.

И все же для нас здесь важен несколько иной вопрос: вся информация, которая находится в распоряжении органов власти и может подпадать под правовой режим конфиденциальной информации, описывается в нашей литературе посредством такой общей разновидности конфиденциальной информации, как служебная тайна. При этом выделяется два вида сведений, которые относятся к служебной тайне органов власти: во-первых, это собственная тайна органа власти, представляющая собой оригинальную охраноспособную информацию, выработанную самим органом власти, во-вторых, это тайна других лиц, т. е. конфиденциальные сведения о гражданах и организациях, собранные органом власти в процессе реализации установленных для него полномочий. Так, органы власти отвечают за сохранность полученных на законном основании сведений о частной жизни лица, сведений, составляющих коммерческую тайну, профессиональную тайну (врачебную, нотариальную, тайну усыновления), и т. д. Основы действующего правового режима служебной тайны урегулированы в Гражданском кодексе РФ в одной статье с коммерческой тайной (ст. 139 ГК). По мысли авторов нормы, это должно означать, очевидно, единство основных нормативных установок обоих типов тайн, однако обоснованность этого шага уже

довольно давно беспокоит цивилистов: "...вызывает сомнение правомерность распространения условий охраны коммерческой тайны на служебную информацию. Это разноплановые понятия. Различны и основания, по которым сведения, относящиеся к служебной тайне, и сведения, составляющие коммерческую тайну, признаются конфиденциальными. Сохранение в тайне служебной информации не обусловлено ее коммерческой ценностью (хотя такая информация и может содержать сведения коммерческого характера). Служебная тайна не может быть объектом гражданского оборота. Запрещение ее разглашать, как правило, основывается на законодательстве, регламентирующем отдельные виды деятельности, затрагивающей в т. ч. сферу частной жизни гражданина (см., например, ст. 33 Федерального закона от 27 ноября 1992 г. N 4015-1 "Об организации страхового дела в Российской Федерации", ст. 63 Федерального закона от 7 июля 2003 г. N 126-ФЗ "О связи" < Российская газета. 2003. 10 июля >. Определенные категории работников, занимающихся такой деятельностью, обязаны сохранять в тайне сведения, к которым они имеют доступ в связи с выполняемой работой (банковские служащие, работники связи, налоговые инспекторы, страховые агенты, врачи и др.)" < См., например: комментарий к ст. 139 ГК в книге: Комментарий к Гражданскому кодексу РФ, части первой (постатейный) / Отв. ред. О. Н. Садилов. М., 2005 >. На различие коммерческой и служебной тайны обращал внимание и В. А. Дозорцев: "Критерием служебной информации служит основание необщедоступности - трудовое законодательство и заключенный на его основе трудовой договор, служебные отношения, когда работодатель устанавливает обязанность работника соблюдать конфиденциальность. А основанием для конфиденциальности коммерческой информации является ее содержание - действительная или потенциальная коммерческая ценность в силу ее неизвестности третьим лицам" < Дозорцев В. А. Интеллектуальные права: Понятие. Система. Задачи кодификации. Сб. статей. М., 2005. С. 132 >.

Различие правовых режимов коммерческой и служебной тайны было отчасти подтверждено с развитием текущего законодательства, однако неопределенность здесь продолжает сохраняться. Федеральный закон от 29 июля 2004 г. N 98-ФЗ "О коммерческой тайне" < Собрание законодательства РФ. 2004. N 32. Ст. 3283 > (в ред. Федерального закона от 2 февраля 2006 г. N 19-ФЗ) упоминает о служебной тайне только в одном отношении - когда требуется обеспечить конфиденциальность коммерческой тайны, в случае если она на законном основании оказалась в распоряжении органов власти, т. е. когда коммерческая тайна, условно говоря, превращается в органах власти (и только для них) в служебную тайну (ст. 13). В этом смысле, кстати, важно обратить внимание на замечание О. С. Соколовой, что при передаче в органы власти охраноспособной информации происходит не трансформация режимов, а "возникновение множественности отношений по поводу одного и того же вида информации, ведь в органы исполнительной власти предоставляется не режим, а сама информация" < Соколова О. С. Административно-правовые режимы конфиденциальной информации в системе специальных административно-правовых режимов // Современное право. 2005. N 8. С. 40 >. Иными словами, обладание одной и той же информацией разными субъектами порождает для них разные права и обязанности, т. е. информация может иметь множественный правовой режим.

Логично предположить в соответствии с указанной идеей В. А. Дозорцева, что основы правового режима служебной тайны будут отражены в трудовом законодательстве. Однако ст. 57 Трудового кодекса РФ о содержании трудового договора возвращает нас к неопределенности в соотношении служебной и коммерческой тайны. Указывается, что в трудовом договоре "могут предусматриваться условия о неразглашении охраняемой законом тайны (государственной, служебной, коммерческой и иной)". Перечисление этих тайн через запятую и отсутствие в остальном тексте Кодекса указаний на различия служебной и коммерческой тайны показывает, что здесь законодатель положился на общую норму ГК и вопрос по существу не разрешил. Аналогичная ст. 57 ТК РФ норма Федерального закона от 27 июля 2004 г. N 79-ФЗ "О государственной гражданской службе РФ" < Собрание законодательства РФ. 2004. N 31. Ст. 3215 > (в ред. Федерального закона от 2 февраля

2006 г. N 19-ФЗ), установленная в ст. 24, относительно содержания и формы служебного контракта содержит сложность иного порядка. В статье оговаривается, что в служебном контракте может среди прочих предусматриваться условие "неразглашения сведений, составляющих государственную и иную охраняемую федеральным законом тайну, и служебной информации, если должностным регламентом предусмотрено использование таких сведений". То есть получается, что речь идет не о служебной тайне, а о служебной информации, которая, как можно судить из формулировки статьи, не подпадает под режим любой "иной охраняемой законом" тайны, в том числе, видимо, и служебной. То есть отсюда остается непонятным, может ли помимо этой служебной информации в органах власти иметь место еще и информация, составляющая служебную тайну, или формулировка нормы специально указывает на то, что это исключено. Однозначного ответа здесь нет.

Подытоживая разговор об общих аспектах проблемы служебной тайны, можно отметить, что на доктринальном уровне есть понимание и относительное единство по поводу основ правового режима служебной тайны. Однако в законодательстве дело обстоит по-другому: здесь нет ни яркого противоречия, ни сходства правовых конструкций. Положения разных нормативных актов, которые должны были бы устанавливать сегодня основы правового режима служебной тайны, не отличаются полнотой и недостаточно четко коррелируют друг с другом. Иными словами, в вопросе о служебной тайне в законодательстве нет четкой системы. Само по себе это ведет к логичному выводу о необходимости коррекции законодательства. Первая мишень для этой работы - ст. 139 ГК, из которой следовало бы исключить упоминание о служебной тайне, поскольку она не может рассматриваться в контексте вопросов, связанных с гражданским оборотом, это публично-правовое явление. В качестве программы-максимум можно рассматривать вариант принятия самостоятельного закона о служебной тайне, о чем в кругу специалистов уже идет дискуссия. Для того чтобы сориентироваться в возможных перспективах дальнейшего развития законодательства о служебной тайне, имеет смысл рассмотреть эти инициативы подробнее.

#### **Законопроекты о служебной тайне**

В настоящее время имеется два наиболее известных законопроекта, один из которых был разработан Минэкономразвития РФ и обсуждался в октябре 2003 г. < Текст законопроекта можно найти в Интернете, см., например, на сайте: [http://e-school.sibirp.ru/ibs/editor/uploads/files/mod\\_structure\\_41/seminar1\\_13.doc](http://e-school.sibirp.ru/ibs/editor/uploads/files/mod_structure_41/seminar1_13.doc). >, другой представлен от имени группы депутатов Государственной Думы РФ и был внесен сначала в декабре 2004 г., затем вторично внесен в Думу в апреле 2006 г. < Внесен депутатами Государственной Думы ФС РФ В. В. Бобыревым, А. Н. Волковым, М. И. Гришанковым, В. В. Дятленко, В. И. Илюхиным, Н. С. Леоновым, В. В. Маргеловым, А. М. Розуваном. Текст проекта Федерального закона "О служебной тайне" доступен в Справочной правовой системе "КонсультантПлюс" (проект N 124871-4)>

Если говорить в общем, то депутатский проект Федерального закона "О служебной тайне" компактнее, несколько проще и гораздо более консервативен, нежели законопроект Минэкономразвития РФ "О служебной тайне и порядке обращения с конфиденциальной информацией в государственных органах и органах местного самоуправления". Законопроект группы депутатов состоит из 5 разделов и 19 статей, тогда как другой законопроект - из 8 разделов и 32 статей. Содержательная структура законопроектов примерно одинакова: - общие положения, в которых определены сфера действия закона и основные понятия; - принципы и порядок отнесения сведений к служебной тайне, перечень сведений, которые не могут составлять служебную тайну; - реквизиты документов, содержащих сведения, составляющие служебную тайну; - порядок снятия ограничений на распространение сведений, составляющих служебную тайну; - особенности режима защиты служебной тайны (полномочия обязанных субъектов по защите сведений, порядок передачи сведений, особенности доступа граждан и организаций к сведениям, составляющим служебную тайну); - контроль за соблюдением режима защиты служебной тайны; - заключительные и

переходные положения. Имеет смысл обратить внимание на ряд интересных и отличительных моментов обоих законопроектов. Понятие служебной тайны в депутатском законопроекте хотя и недостаточно совершенно, все же отработано лучше: "Сведения, составляющие служебную тайну (служебная тайна), - конфиденциальные сведения, образующиеся в процессе управленческой деятельности органа или организации, распространение которых препятствует реализации органом или организацией предоставленных ему полномочий либо иным образом отрицательно сказывается на их реализации, а также конфиденциальные сведения, полученные органом или организацией в соответствии с их компетенцией в установленном законодательством порядке". Порядок отнесения сведений к служебной тайне в законопроекте группы депутатов (ст. 7) предусматривает формирование перечней отнесенных к служебной тайне сведений, подлежащих официальному опубликованию и составляемых комиссиями, образуемыми в органах государственной власти, "с привлечением представителей научных организаций, отдельных специалистов". Перечни подлежат обязательному пересмотру не реже одного раза в течение пяти лет. В ч. 3 этой статьи депутатского законопроекта установлена следующая интересная, но не бесспорная норма: "Если сведения, содержащиеся в документе, не соответствуют перечню сведений, составляющих служебную тайну, но уполномоченное должностное лицо, подписывающее данный документ, имеет основания для установления для них режима служебной тайны, ему предоставляется право вводить ограничения на их распространение сроком до одного месяца. За этот период либо принимается решение о дополнении соответствующего перечня новой категорией, либо по его истечении ограничения на распространение сведений снимаются". Среди других любопытных положений депутатского законопроекта можно выделить, например, норму, гарантирующую сохранность служебной тайны в случае приватизации организации: "При приватизации организации, имущество которой находится в государственной собственности, орган государственной власти, осуществивший отнесение к служебной тайне находящихся в распоряжении этой организации сведений, принимает решение об изъятии носителей этих сведений либо об их оставлении в данной организации для дальнейшего использования при условии обеспечения сохранности данного государственного информационного ресурса в режиме служебной тайны" (п. 2 ст. 14). Аналогичная, но более общая норма установлена в ст. 24 законопроекта Минэкономразвития РФ. Можно отметить также в законопроекте группы депутатов интересную норму п. 1 ст. 19 о переходных положениях: "Федеральные органы государственной власти, которые на основании полномочий, предоставленных нормативными правовыми актами, осуществляют распоряжение сведениями, составляющими служебную тайну, в течение пяти лет с момента вступления в силу настоящего Федерального закона должны решить вопрос об отнесении к служебной тайне, оставлении в режиме государственной тайны либо снятии всех ограничений на распространение по отношению к сведениям, имевшим гриф "Секретно" и составлявшим служебную тайну до вступления в силу Указа Президента Российской Федерации от 30 ноября 1995 г. N 1203 "Об утверждении Перечня сведений, отнесенных к государственной тайне", в порядке, устанавливаемом Правительством Российской Федерации. Что касается законопроекта Минэкономразвития РФ, то здесь оригинальных и интересных положений гораздо больше. Так, особый интерес вызывает ст. 6, где установлены два типа сведений, относимых к служебной тайне. Во-первых, отнесению к служебной тайне в обязательном порядке подлежат: "а) сведения, добровольно передаваемые в установленном порядке в государственные органы и органы местного самоуправления физическими лицами или организациями на условии сохранения их конфиденциальности, если требование сохранения их конфиденциальности является законным и обоснованным; б) сведения, связанные с условиями для поставки товаров для государственных (муниципальных) нужд предложенными организациями, допущенными в установленном порядке к участию в конкурсах (тендерах) на поставку товаров для государственных (муниципальных) нужд; в) персональные данные физических лиц, находящиеся в распоряжении государственного органа или органов местного самоуправления

в связи с выполнением ими своих полномочий; г) сведения о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления, отнесенные к конфиденциальной информации в соответствии с федеральными законами". Во-вторых, "к служебной тайне могут быть отнесены: а) сведения, связанные с подготовкой проектов индивидуальных правовых и нормативных правовых актов, включая тексты проектов таких актов, если их преждевременное распространение и (или) разглашение нанесет ущерб балансу жизненно важных интересов личности, общества и государства либо приведет к созданию односторонних преимуществ для субъектов, получивших доступ к указанным сведениям; б) сведения о запланированных, готовящихся и проводимых проверках за соблюдением законодательства Российской Федерации; в) сведения о кандидатах на замещение должностей государственной службы, должностей муниципальной службы, если иное не предусмотрено федеральным законом; г) сведения об авторстве предложений и личных позициях, изложенных в ходе обсуждений, консультаций в процессе работы государственного органа, органа местного самоуправления, за исключением случаев, когда автор публично оглашает данные сведения либо не возражает против раскрытия сведений о своем авторстве; д) сведения о внутриведомственных и межведомственных обсуждениях, консультациях рабочего и подготовительного характера, включая протоколы совещаний, служебные записки, справочные и иные материалы, имеющие подготовительный характер, если иное не предусмотрено федеральными законами". Порядок отнесения сведений к служебной тайне в законопроекте Минэкономразвития РФ основан на регулировании обязанностей уполномоченного должностного лица государственного органа (органа местного самоуправления), который работает со сведениями как бы в "постоянном режиме" и более оперативно. Так, "при наличии оснований для признания сведений, содержащихся в документе, служебной тайной в течение трех рабочих дней с момента обращения государственного или муниципального служащего" уполномоченное лицо устанавливает режим ограниченного доступа путем регистрации документа либо отказывает в установлении такого режима. Кроме того, уполномоченное лицо не раз в пять лет, а "не реже чем через каждые шесть месяцев проводит проверку находящихся в государственном органе, органе местного самоуправления документов, содержащих сведения, составляющие служебную тайну, на предмет утраты основания для отнесения данных сведений к служебной тайне и сохранения режима ограниченного доступа к данным сведениям" (ст. 7). Отличительной особенностью законопроекта Минэкономразвития РФ является установление системы комиссий по информации (федеральная, субъектов Федерации, муниципальных образований) (раздел 3 законопроекта, ст. 13 - 18). Работа в комиссиях осуществляется на безвозмездной основе, а их решения являются окончательными для органов власти. Федеральная комиссия по информации является федеральным государственным органом, действует на постоянной основе и является юридическим лицом. Представители гражданского общества составляют не менее половины от общего числа членов Федеральной комиссии, ее члены (не менее 15 человек) назначаются Президентом РФ на основании предложений, поступивших от общественных объединений, организаций, государственных органов. Ротация состава комиссии происходит один раз в четыре года. В числе полномочий Федеральной комиссии следует отметить утверждение Перечня сведений, составляющих служебную тайну в соответствующем государственном органе Российской Федерации (по представлению руководителя данного органа); разрешение споров между физическими лицами, организациями и государственными органами, связанных с законностью и обоснованностью отнесения сведений к служебной тайне и раскрытием сведений, составляющих служебную тайну, и др. Полномочия других комиссий по информации похожи и соответствуют уровню органов власти, располагающих сведениями, содержащими служебную тайну. Также законопроект довольно определенно закрепляет процедуру обжалования отказа в предоставлении информации. Так, в соответствии с п. 2 ст. 25 отказ государственного органа, органа местного самоуправления в раскрытии сведений, составляющих служебную тайну, может быть обжалован в соответствующую комиссию или в суд. При этом в

ст. 17 устанавливается процедура рассмотрения жалобы в комиссиях по информации, предусматривающая требования к жалобе (данные о заявителе, суть жалобы, обстоятельства, на которых основана жалоба, перечень прилагаемых документов), а также предельный срок ее рассмотрения (один месяц). Кроме того, любопытна установленная в ч. 2 ст. 17 норма, согласно которой основанием к рассмотрению вопроса о законности и (или) обоснованности отнесения сведений к служебной тайне, а также о раскрытии сведений, составляющих служебную тайну, является не только соответствующий запрос от органов власти или жалоба от граждан или организаций, но и информационный материал, размещенный в средствах массовой информации. В отличие от депутатского законопроекта общий срок действия режима служебной тайны в законопроекте Минэкономразвития составляет не 10, а 5 лет (см. соответственно п. 2 ст. 9 и п. 2 ст. 11). Также в отличие от депутатского законопроекта здесь устанавливаются степени конфиденциальности сведений, отнесенных к служебной тайне (ст. 8): документам, содержащим сведения, составляющие служебную тайну, присваивается гриф "Конфиденциально" или "Для служебного пользования". Гриф "Конфиденциально" налагает на лица, получившие доступ к соответствующим документам, обязанность не ссылаться на них, не публиковать и не разглашать в иных формах, не комментировать их содержание и факт их существования. Правом доступа к документам с грифом "Конфиденциально" обладают все должностные лица органа государственной власти или органа местного самоуправления, где создан указанный документ, а также иные лица, получившие доступ к документу в соответствии с настоящим Федеральным законом. Гриф "Для служебного пользования" отличается тем, что правом доступа к документам с таким грифом пользуются только лица, определенные руководителем органа власти по представлению уполномоченного должностного лица. Что касается положений обоих законопроектов о режиме передачи и доступа к служебной информации, а также общих норм о контроле и ответственности, то здесь значительной специфики и каких-либо особенно оригинальных положений не наблюдается.

### **Концептуальный подход законодательства о доступе к информации в вопросе о служебной тайне**

В вопросе о предоставлении гражданам информации, когда есть сомнение в том, что она может содержать служебную тайну, предпочтительнее выглядит законопроект Минэкономразвития РФ. Во-первых, поскольку в работе комиссий по информации, ответственных за формирование перечней информации, составляющей служебную тайну, принимают участие представители общественности, это гарантирует известную степень демократизма и относительной прозрачности процесса "засекречивания". Во-вторых, в законопроекте отражены достаточно ясные процедуры обжалования отказа в доступе к такой информации. В-третьих, установлены не только содержательные виды информации, которые не могут быть отнесены к служебной тайне, но также установлены виды информации, которые могут быть к таковой отнесены. Последний момент особенно важно подчеркнуть, поскольку он наиболее характерно показывает общую концептуальную ориентировку законодательства в вопросе о раскрытии информации. В развитых зарубежных государствах законодательством о доступе к информации определяется содержательный сектор информационного массива, доступ к которому может быть ограничен, а все остальное информационное поле для граждан принципиально открыто. При этом вопрос об исключениях в предоставлении информации решается в специализированных законах о свободе информации комплексно, а не только лишь применительно к служебной или какой-либо другой тайне. Наиболее интересные нормативные положения, которые имеет смысл принимать в расчет в этом вопросе, содержатся в ст. 4 Рекомендации N Rec (2002)2 Комитета Министров Совета Европы государствам-участникам "О доступе к официальным документам" (принята Комитетом Министров 21 февраля 2002 г. на 784-м заседании заместителей министров). "IV. Возможные ограничения доступа к официальным документам 1. Государства-участники вправе ограничивать право доступа к официальным документам. Ограниче-

ния должны быть четко установлены законом, являться необходимыми в демократическом обществе и быть соразмерными целям защиты: i. национальной безопасности, обороны и международных отношений, ii. общественной безопасности, i. профилактики, исследования и судебного преследования уголовной деятельности, iv. неприкосновенности личной жизни и других правомерных частных интересов, v. коммерческих и иных экономических интересов, как частных, так и общественных, vi. равенства сторон в ходе судебного разбирательства, vii. природы, viii. инспекционных, контрольных и наблюдательных функций органов государственной власти, ix. экономической, кредитно-денежной и валютной политики государства, x. конфиденциальности обсуждений в ходе подготовки какого-либо вопроса внутри органа государственной власти либо между такими органами". Аналогичные перечни информации установлены в законах о свободе информации в США, Германии, Норвегии, Бельгии и других стран. Нам может быть интересен пример нормативной формулировки исключений в предоставлении информации, которые приводятся в п. 2 ст. 7 Закона Молдовы от 11 мая 2000 г. N 982-XIV "О доступе к информации", а также ст. 37 Закона Украины от 2 октября 1992 г. N 2657-XII "Об информации" (с последующими изменениями) < Тексты зарубежных законов о доступе к информации можно посмотреть, в частности, на сайте Института развития свободы информации: <http://www.svobodainfo.org/info/page?tid=633200074>>.

Предполагается, что за пределами этих исключений из презумпции открытости информации отказ в обеспечении доступа граждан к документам и материалам будет необоснованным. Однако и эти исключения сформулированы довольно широко. Поэтому, для того чтобы устранить вероятность злоупотреблений в связи с произвольным толкованием исключений, перечень информации следует сделать максимально конкретным, "исключения из принципа доступности, например ограничения по соображениям защиты национальной безопасности, частной жизни граждан или коммерческой тайны, должны быть особенно тщательно определены" < Руководящие принципы политики совершенствования государственной информации, являющейся общественным достоянием / Подготовлены Полом Ф. Улиром. Париж: ЮНЕСКО, 2004. С. 10. Адрес книги в Интернете: <http://www.ifar.ru/ofdocs/pgdpgpd.pdf>>. Кроме того, не всякая информация, которая соответствует перечню конкретных исключений, должна быть недоступной. Когда раскрытие информации не представляет никакого серьезного риска, что должно быть оценено компетентными специалистами и желательно с участием заинтересованных представителей общественности, отказ в предоставлении информации считается неправомерным. В настоящее время разработано несколько методик, с помощью которых можно определить правомерность отказа в предоставлении информации < См., например, о методике "трехсторонней проверки", разработанной специалистами авторитетной международной организации "Артикль XIX" в исследовании Тоби Мендела "Свобода информации. Сравнительное правовое исследование", написанной под эгидой ЮНЕСКО. С. 41. Адрес книги в Интернете: [http://www.unesco.kz/publications/ci/freed\\_inform\\_ru.doc](http://www.unesco.kz/publications/ci/freed_inform_ru.doc)>.

Итак, в соответствии с международными стандартами принципиальная постановка вопроса о раскрытии информации в специальном законодательстве о доступе связана с установлением презумпции открытости информации. В законах о доступе к информации это отражается путем закрепления этого принципа и установления ограниченного перечня исключений для информации, доступ к которой может быть закрыт, а никак не наоборот. Данная концепция, как мы увидели выше, отражена в российском законодательстве в законе о государственной тайне (ст. 5), она заложена в законопроекте Минэкономразвития РФ (ст. 6), однако, как выясняется, в текущей российской практике найдены аргументы к тому, чтобы подобная концепция не распространялась на случаи, связанные со служебной тайной органов власти. В настоящее время в России действует утвержденное Постановлением Правительства от 3 ноября 1994 г. N 1233 Положение о порядке обращения со служебной информацией ограниченного распространения в федеральных органах исполнительной власти. В п. 1.2 Положения говорится следующее: "К служебной информации ог-

раниченного распространения относится несекретная информация, касающаяся деятельности организаций, ограничения на распространение которой диктуются служебной необходимостью". Далее в п. 1.3 устанавливается перечень сведений, которые не могут быть отнесены к служебной информации ограниченного распространения. За исключением этих норм в Положении не содержится никаких нормативных конструкций, которые бы устанавливали либо четкие критерии отнесения сведений к "служебной информации ограниченного распространения", либо перечень информации, которая может относиться к этой категории. Иными словами, в Положении реализован прямо противоположный международным стандартам принцип: устанавливается не исключительный перечень "закрытой информации", при которой вся остальная информация является открытой, а исключительный перечень открытой при том, что вся остальная информация в связи со "служебной необходимостью" может быть для граждан недоступна. В судебной практике имел место случай, когда нормы Постановления N 1233 были оспорены, однако, руководствуясь положениями Закона "Об информации, информатизации и защите информации" 1995 г., суд пришел к выводу, что "если перечень информации (сведений), относящейся к государственной тайне, устанавливается федеральным законом, то в отношении конфиденциальной информации (сведений) действует иной принцип - федеральный закон определяет перечень информации, которую запрещено относить к конфиденциальной". При этом также судом была признана правомерной абстрактность критерия "служебная необходимость" при отнесении сведений к категории "служебная информация ограниченного распространения" (п. 1.2 Положения) на том основании, что его необходимо рассматривать в непосредственной связи с п. 1.3 Положения (дублирующим в общем положения п. 3 ст. 10 прежнего Федерального закона "Об информации..."), где дан перечень сведений, которые не могут быть отнесены к информации ограниченного распространения < См.: решение Верховного Суда РФ от 22 декабря 2005 г. N ГКПИ05-1426 (опубликовано не было, доступно в Справочной правовой системе "КонсультантПлюс"), а также решение, вынесенное по этому делу в кассационном порядке, - Определение Верховного Суда РФ от 7 марта 2006 г. N КА06-45>.

Аргументация суда вызывает сомнение и в первом, и во втором случае. В первом случае перечисление в п. 3 ст. 10 "Закона об информатизации" видов сведений, которые запрещено относить к информации ограниченного доступа, суд истолковал в ущерб базовому принципу, содержащемуся в п. 1 той же статьи, о том, что информация является открытой и общедоступной, а исключение составляет только информация, отнесенная законом к категории ограниченного доступа. То есть основной принцип об исключительности ограничений был сужен до своей зеркальной противоположности. Базовым принципом в отношении раскрытия конфиденциальной информации суд поэтому признал не тот, который содержится в п. 1, а тот, который указан в п. 3 ст. 10. Во втором случае в силу той же логики очевидно, что требования к критериям "засекречивания" служебной информации следует связывать не с п. 1.3 Положения (и его аналога в п. 3 ст. 10 Закона об информатизации), а с базовой презумпцией открытости информации и исключительности ограничений, установленной в п. 1 ст. 10 Закона об информатизации, который, кстати говоря, вообще не нашел отражения в Постановлении N 1233. Таким образом, благодаря некорректному истолкованию степени исключительности ограничений применительно к служебной информации мы получили официальное правовое обоснование практики, которая прямо противоположна международным стандартам. Для того чтобы предупредить дальнейшее развитие такой практики, логичным шагом была бы постановка вопроса перед Конституционным Судом РФ о соответствии Конституции РФ норм утвержденного Постановлением N 1233 Положения (на основании п. "а" ч. 2 ст. 125 Конституции РФ).

#### **Общие рекомендации по служебной тайне**

Итак, при рассмотрении вопроса о служебной тайне в контексте законодательства о доступе к информации было выявлено несколько существенных проблем юридического порядка, которые тормозят развитие приемлемой практики доступа граждан к информа-



ции органов власти. Здесь можно обобщить перечень мер, которые требуется предпринять для успешного изменения ситуации. В качестве первичного практического этапа было бы полезно поставить перед Конституционным Судом РФ вопрос о соответствии Конституции РФ норм утвержденного Постановлением Правительства от 3 ноября 1994 г. N 1233 Положения о порядке обращения со служебной информацией ограниченного распространения в федеральных органах исполнительной власти. В конструктивном плане необходима комплексная переработка российского законодательства в вопросе о служебной тайне, включающая следующие основные направления: 1) корректировка ст. 139 ГК, из которой следует исключить упоминание о служебной тайне; 2) отмена либо полная переработка Постановления Правительства N 1233 на основе адекватного представления о международных стандартах, касающихся презумпции открытости и исключительности ограничений на доступ к информации; 3) исключение из законодательства о государственной службе упоминаний о так называемой служебной информации, которые указывали бы на наличие каких-либо дополнительных видов конфиденциальной информации в органах власти помимо сведений, составляющих служебную тайну; 4) систематизация и установление корреляции норм российского законодательства, регулирующих вопросы защиты информации и доступа к отдельным видам конфиденциальной информации с последующей переработкой Указа Президента РФ от 6 марта 1997 г. N 188 "О перечне сведений конфиденциального характера", а также установление сводного исчерпывающего перечня конфиденциальной информации в разрабатываемом сегодня законопроекте "Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления"; 5) принятие комплексного федерального закона о служебной тайне с использованием концептуальных наработок законопроекта Минэкономразвития РФ "О служебной тайне и порядке обращения с конфиденциальной информацией в государственных органах и органах местного самоуправления".

### ***3. Презентация докладов студентов с последующим обсуждением***

- 1. Понятие, признаки и общая характеристика информации с ограниченным доступом как социального и правового явления.*
- 2. Понятие информации с ограниченным доступом как вида оперативной социальной информации.*
- 3. Необходимость и теоретико-практическое значение классификации информации по категориям доступа.*

4. *Признаки информации с ограниченным доступом как объекта правовых отношений.*
5. *Общая характеристика правового режима информации с ограниченным доступом.*

#### **4. Выполнение практических заданий по теме занятия:**

1. Проведите исследование и дайте аргументированный ответ на вопрос, почему недостаточная определенность правового режима информации ограниченного доступа вообще и имеющейся в распоряжении государственных органов в частности продолжает оставаться заметной проблемой развивающегося российского законодательства об информации?

#### **СРС №8:**

1. Проанализировать общие аспекты ограничения доступа к конфиденциальной информации. Сформулировать вывод.
2. Охарактеризовать основные положения Концептуального подхода законодательства о доступе к информации в вопросе о служебной тайне.

#### **Литература**

1. Петрухин И.Л. Личные тайны (человек и власть) / И.Л. Петрухин / М.: Изд-во ИГП РАН, 1998. - 230с.;
2. Туманова Л.В. Обеспечение и защита права на информацию / Л.В. Туманова, А.А. Снытников. - М.: Городец-издат, 2001. - 344 с.;
3. Фатьянов А.А. Тайна и право (основные системы ограничений на доступ к информации в российском праве) / А.А. Фатьянов. - М.: МИФИ, 1999. - 231 с.
4. Информационное право: учебник для вузов / под ред. Б.Н. Топорнина. - М.: Юрист, 2002. - 789 с.
5. Ковалева Н.Н. Информационное право России: учебное пособие - Н.Н. Ковалева / М.: Дашков и К, 2007. - 341 с.;
6. Копылов В.А. Информационное право: учебник / В.А. Копылов - М.: Юрист, 2005. - 512 с.;

7. Рассолов М.М. Информационное право: учебное пособие - М.: Юрист, 1999. - 400 с.;
8. Алексенцев А. И. О классификации конфиденциальной информации по видам тайны / А.И. Алексенцев // Безопасность информационных технологий. - 1999. - № 3. - С. 42-45;
9. Бачило И.Л. Информация и информационные отношения в праве / И.Л. Бачило // НТИ. - Сер. 1. - 1999. - С. 21-25;
10. Башаратьян М.К. Информация как объект права и содержание права на информацию / М.К. Башаратьян // Современное право. - 2006. - № 12. - С. 35-39;
11. Дегтярев А. Режим конфиденциальной информации. / А. Дегтярев, Ю. Текиева // Налоги. - 2007. - № 2. - С. 18-24;
12. Ефремов А. Понятие и виды конфиденциальной информации. // URL: #"justify">
13. Лопатин В. Н. Концепция развития законодательства в сфере обеспечения информационной безопасности Российской Федерации (проект). М., 1998.
14. Мозолин В. П., Петровичева Ю. П. Информация и право // Журнал российского права. 2004. N 8.
15. Дозорцев В. А. Интеллектуальные права: Понятие. Система. Задачи кодификации. Сб. статей. М., 2005.

**Методические указания для подготовки  
к практическому занятию №9  
(2 часа)**

**ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ОТНОШЕНИЙ В ОБЛАСТИ  
ОХРАНЯЕМОЙ ЗАКОНОМ ТАЙНЫ  
И ПЕРСОНАЛЬНЫХ ДАННЫХ**

**Цель:** формирование научных представлений и глубоких теоретических знаний о правовом регулировании отношений в области охраняемой законом тайны и персональных данных.

**Задачи:**

- показать специфику правового регулирования информационных отношений в области государственной тайны;
- познакомиться с особенностями информационных правоотношений, возникающих при производстве, передаче и потреблении информации, составляющей государственную тайну;
- рассмотреть субъекты и объекты информационных правоотношений в области государственной тайны;
- развивать аналитические способности студентов, расширять представление как о дисциплине, так и о специальности в целом;
- воспитывать интерес и уважение к будущей специальности и профессиональной деятельности.

## **СОДЕРЖАНИЕ**

### **1. Оргмомент** (объявление темы, целей и задач занятия)

### **2. Беседа по теоретическому материалу** (с опорой на вопросы для самоподготовки студентов):

- *В чем суть правового регулирования информационных отношений в области государственной тайны?*
- *Каковы особенности информационных правоотношений, возникающих при производстве, передаче и потреблении информации, составляющей государственную тайну?*
- *Каковы субъекты и объекты информационных правоотношений в области государственной тайны?*
- *Как осуществляется правовое регулирование информационных отношений в области коммерческой тайны?*
- *Каковы правовые основы работы с персональными данными?*
- *Как осуществляется государственное регулирование работы с персональными данными?*

## **Материал для подготовки к занятию**

### **Состав персональных данных**

При определении объема и содержания обрабатываемых персональных данных работника работодатель должен руководствоваться Конституцией РФ, ТК РФ и иными федеральными законами (п. 2 ст. 86 ТК РФ). В своей деятельности работодатель использует документы двух видов. Первую группу документированной информации представляет работник при заключении трудового договора. Документы второй группы работодатель формирует самостоятельно. Трудовая книжка работника может относиться как к первой, так и ко второй группе документов. Это зависит от

того, имеется она у работника до возникновения трудовых отношений с данным работодателем или заполняется впервые.

Документы первой категории в ТК РФ названы «документами, предъявляемыми при заключении трудового договора» (ст. 65). К ним относятся паспорт или иной документ, удостоверяющий личность; трудовая книжка; страховое свидетельство государственного пенсионного страхования; документы воинского учета; документы об образовании, о квалификации или наличии специальных знаний; иные документы, необходимость предъявления которых предусмотрена законодательством. Перечисленные документы содержат фотоизображение работника, информацию об имени, фамилии, отчестве, дате и месте рождения, состоянии в браке, составе семьи, месте регистрации, отношении к воинской службе, гражданстве, времени, месте получения образования, специальности работника.

Вторая группа документов создается работодателем. В подзаконных актах она обозначается как «первичная учетная документация по учету труда и его оплаты». К ним относятся приказы (распоряжения) о приеме, перемещении работника, расторжении трудового договора с ним, поощрении работника, а также личная карточка работника, документы по расчетам с персоналом по оплате труда. Помимо сведений, дублирующих положения первой группы документов, они содержат информацию об общем и непрерывном стаже работы, датах приема и переводов на другую работу, структурном подразделении, решении аттестационной комиссии, повышении квалификации, профессиональной переподготовке, поощрениях и наградах работника, сроках и видах отпусков, социальных льготах, на которые работник имеет право.

## **Ответственность за нарушение норм, регулирующих защиту персональных данных работника**

В соответствии с действующим законодательством предусмотрено несколько видов ответственности за нарушение норм в области защиты персональных данных (гражданско-правовая, материальная, дисциплинарная, административная и уголовная). Для отдельных составов правонарушений установлены санкции в отношении не только физических и должностных, но и юридических лиц. Таким образом, привлечение к отдельным видам ответственности возможно и для работников, и для работодателей.

Статья 150 ГК РФ к числу неотъемлемых и неотчуждаемых нематериальных прав, подлежащих правовой защите, относит личную неприкосновенность, неприкосновенность частной жизни, личную и семейную тайну. Гражданско-правовая ответственность за посягательство на неприкосновенность частной жизни непосредственно связана с категорией морального вреда. Если гражданину причинен моральный вред (физические или нравственные страдания) действиями, нарушающими его личные неимущественные права либо посягающими на принадлежащие гражданину другие нематериальные блага, а также в других случаях, предусмотренных законом, суд может возложить на нарушителя обязанность денежной компенсации указанного вреда.

При определении размеров компенсации морального вреда суд принимает во внимание степень вины нарушителя и иные, заслуживающие внимания обстоятельства. Суд должен также учитывать степень физических и нравственных страданий, связанных с индивидуальными особенностями лица, которому причинен вред (ст. 151 ГК РФ). Кроме того, гражданин вправе требовать по суду опровержения порочащих его честь, достоинство или деловую репутацию сведений, если распространивший такие сведения не докажет, что они соответствуют действительности. Обнародование и дальнейшее использование изображения гражданина (в том числе его фотографии, а также видеозаписи или произведения изобразительного искусства, в которых он изображен) допускаются только с согласия этого гражданина (ст. 152 и 153 ГК РФ). Разъяснения вопросов, связанных с причинением морального вреда, содержатся в постановлении Пленума Верховного Суда РФ от 20 декабря 1994 г. № 10 «Некоторые вопросы применения законодательства о компенсации морального вреда». Компенсация морального вреда осуществляется в денежной форме. Характер физических и нравственных страданий оценивается судом с учетом фактических обстоятельств, при которых был причинен моральный вред, и индивидуальных особенностей потерпевшего (ст. 1101 ГК РФ).

Материальная ответственность работника за разглашение сведений, относящихся к персональным данным других работников, возлагается на него в полном размере причиненного ущерба (п. 7 ст. 243 ТК РФ). Случаи полной материальной ответственности являются исключениями из общего правила, что подтверждает особое значение института защиты персональных данных работников в отечественном трудовом праве.

Дисциплинарная ответственность в виде увольнения наступает для работника, разгласившего охраняемую законом тайну (в том числе персональные данные другого работника). Однако необходимо, чтобы эти сведения стали известны работнику в связи с исполнением им своих трудовых обязанностей (поди, «в» п. 6 ст. 81 ТК РФ). В соответствии со ст. 192 ТК РФ привлечение работника, совершившего дисциплинарный проступок, является правом, а не обязанностью работодателя. При наложении дисциплинарного взыскания работодатель должен учесть тяжесть совершенного проступка и обстоятельства, при которых он был совершен. Поэтому вместо увольнения работодатель вправе наложить на виновное лицо взыскание в виде замечания или выговора. Права и обязанности работника в отношении доступа к персональным данным других работников определяются сто трудовой функцией, другими условиями трудового договора, а также содержанием локальных нормативных правовых актов, определяющих перечень его должностных обязанностей.

Административная ответственность за нарушение установленного законом порядка сбора, хранения, использования или распространения информации о гражданах (персональных данных) влечет предупреждение или наложение административного штрафа на граждан в размере от 0,3 тыс. до 0,5 тыс. руб.; на должностных лиц — от 0,5 тыс. до 1 тыс. руб.; на юридических лиц — от 5 тыс. до 10 тыс. руб. (ст. 13.11 Кодекса РФ об административных правонарушениях (далее — КоАП РФ)). Разглашение информации ограниченного доступа лицом, получившим доступ к такой информации в связи с исполнением служебных или профессиональных обязанностей, влечет наложение административного штрафа на граждан в размере от 0,5 тыс. до 1 тыс. руб.; на должностных лиц — от 4 тыс. до 5 тыс. руб. (ст. 13.14 КоАП РФ).

Уголовная ответственность за нарушение неприкосновенности частной жизни предусмотрена ст. 137 Уголовного кодекса РФ (далее — УК РФ). Незаконное собирание или распространение сведений о частной жизни лица, составляющих его личную или семейную тайну, без его согласия либо распространение этих сведений в публичном выступлении, публично демонстрирующемся произведении или средствах массовой информации наказываются штрафом в размере до 200 тыс. руб. или в размере заработной платы или иного дохода осужденного за период до 18 месяцев, либо обязательными работами на срок от 120 до 180 часов, либо исправительными работами на срок до одного года, либо арестом на срок до четырех месяцев. Те же деяния, совершенные лицом с использованием своего служебного положения, наказываются штрафом в размере от 100 тыс. до 300 тыс. руб. или в размере заработной платы или иного дохода осужденного за период от одного года до двух лет, либо лишением права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью на срок от двух до пяти лет, либо арестом на срок от четырех до шести месяцев.

### ***3. Выполнение контрольной работы №4 (в форме реферата или научно-исследовательской статьи)***

*1. Правовое регулирование информационных отношений в области государственной тайны.*

*2. Особенности информационных правоотношений, возникающих при производстве, передаче и потреблении информации, составляющей государственную тайну.*

*3. Субъекты и объекты информационных правоотношений в области государственной тайны.*

*4. Правовое регулирование информационных отношений в области коммерческой тайны.*

*5. Особенности информационных правоотношений, возникающих при производстве, передаче и потреблении информации, составляющей коммерческую тайну.*

6. *Субъекты и объекты информационных правоотношений.*
7. *Правовой режим коммерческой тайны.*
8. *Правовые основы работы с персональными данными.*
9. *Права субъекта персональных данных.*
10. *Права и обязанности держателя (обладателя) по работе с массивами персональных данных.*
11. *Государственное регулирование работы с персональными данными*

#### **4. Выполнение практических заданий по теме занятия:**

1. *Проследите, в чем потенциальная опасность функционирования институтов контроля за использованием дактилоскопического и генетического паспорта, особенно в части обеспечения конфиденциальности подлежащих учету и использованию данных. Сделайте выводы.*

2. *Познакомьтесь с содержанием Федерального закона от 20 февраля 1995 г. N 24-ФЗ "Об информации, информатизации и защите информации". Составьте тезисы данного документа.*

3. *Кратко охарактеризуйте нормы, регулирующие отношения по поводу [персональных данных](#).*

#### **СРС №9:**

1. *Рассказать о составе персональных данных.*
2. *Рассказать об ответственности за нарушение норм, регулирующих защиту персональных данных работника*

#### **Литература**

1. Бачило И.Л. Информационное право. Основы практической информатики: Учебное пособие. М., 2001. С. 16 - 20; Городов О.А. Основы информационного права России: Учебное пособие. СПб., 2003. С. 12.
2. Платон. Государство // Собр. соч.: В 4 т. Т. 3. М., 1994. С. 79 - 420.
3. Козлова Н. Стеклоянные люди // РГ. 2001. 28 июня.
4. Жуков И. Информация, высосанная из пальца, - самая точная // АиФ. Петербург. 2003. Февраль. N 9; Северов М. Человечество обречено на генетическую перепись? // АиФ. Петербург. 2003. Апрель. N 17.

5. Дворецкий А.В. Защита персональных данных по законодательству Российской Федерации: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Томск, 2005. С. 7.
6. СЗ РФ. 1995. N 8. Ст. 609.
7. Закон РФ от 21 июля 1993 г. N 5485-1 "О государственной тайне"; Указ Президента РФ от 11 февраля 2006 г. N 90 "О Перечне сведений, отнесенных к государственной тайне".
8. Указ Президента РФ от 6 марта 1997 г. N 188 "Об утверждении Перечня сведений конфиденциального характера".
9. Федеральный закон от 29 июля 2004 г. N 98-ФЗ "О коммерческой тайне" // СЗ РФ. 2004. N 32. Ст. 3283.
10. Лопатин В.Н. Правовые основы информационной безопасности: Курс лекций. М., 2000.
12. Лопатин В.Н. Правовая охрана и защита права на тайну // Юридический мир. 1999. N 7. С. 40.
13. Францифиров Ю.В. Противоречия между гласностью и тайностью в уголовном судопроизводстве // Следователь. 2004. N 3. С. 40.
14. Петрухин И.Л. Личные тайны (человек и власть). М.: Институт государства и права РАН, 1998. С. 15.
18. Шкель Т. Россиян закодируют // РГ. 2005. 22 нояб.; Шкель Т. Персона под защитой // РГ. 2005. 25 нояб.
19. Федеральный закон от 19 декабря 2005 г. N 160-ФЗ "О ратификации Конвенции Совета Европы о защите физических лиц при автоматизированной обработке персональных данных" // СЗ РФ. 2005. N 52. Ч. I. Ст. 5573.
20. Сборник документов Совета Европы в области защиты прав человека и борьбы с преступностью. М., 1998.
21. Морозов А.В., Семизарова Е.В. Проблемы имплементации международного права в сфере правовой защиты физических лиц при автоматизированной обработке персональных данных // Проблемы правовой информатизации. 2005. N 5.
22. Директива СЕ 96/9/СЕ "О юридической защите баз данных" // Доступ граждан к правовой информации (материалы международных круглых столов). СПб., 1999.
23. Соколова О.С. Персональные данные как информация ограниченного доступа: проблемы правового регулирования // Современное право. 2004. N 2.



24. Защита персональных данных: Опыт правового регулирования / Автор-сост. Е.К. Волчинская. М.: Галерея, 2001.
25. Тихомирова Л.В. Защита персональных данных работника: Учебно-практическое пособие. М., 2002.
28. Анисимов А.Н. Правовая защита персональных данных работника // Трудовое право. 2003. N 9.